



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Unidad de Posgrado

Límites y contenido de la acusación constitucional, el antejuicio y el juicio político en el ordenamiento jurídico peruano

TESIS

Para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho y Ciencia
Política

AUTOR

Raúl Yván LOZANO PERALTA

ASESOR

Dr. Ramón RAMIREZ ERAZO

Lima, Perú

2019



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Lozano, R. (2019). *Límites y contenido de la acusación constitucional, el antejuicio y el juicio político en el ordenamiento jurídico peruano*. Tesis para optar grado de Doctor en Derecho y Ciencia Política. Unidad de Posgrado, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

HOJA DE METADATOS COMPLEMENTARIOS

CODIGO ORCID DEL AUTOR:

Raúl Yvan Lozano Peralta

CODIGO ORCID DEL ASESOR:

No aplica

DNI DEL AUTOR:

40079448

GRUPO DE INVESTIGACIÓN:

No aplica

INSTITUTO QUE FINANCIA PARCIAL O TOTALMENTE LA INVESTIGACIÓN:

No aplica

UBICACIÓN GEOGRAFICA DONDE SE DESARROLLO LA INVESTIGACIÓN. DEBE INCLUIR LOCALIDADES Y COORDENADAS GEOGRAFICAS:

La investigación se desarrolló en la ciudad de Trujillo y en la ciudad de Lima, recabando la información de las bibliotecas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Privada Antenor Orrego y de bibliotecas virtuales.

Además, se obtuvieron informaciones complementarias del portal web del Tribunal Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

AÑO O RANGO DE AÑOS QUE LA INVESTIGACIÓN ABARCÓ:

La investigación y el recaudo de la información se desarrolló desde agosto del 2015 hasta mayo del 2017. Posteriormente se realizó un complemento de la misma por recomendación del asesor entre enero 2018 hasta marzo 2018.



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

Unidad de Post Grado

ACTA DE GRADO DE DOCTOR EN DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

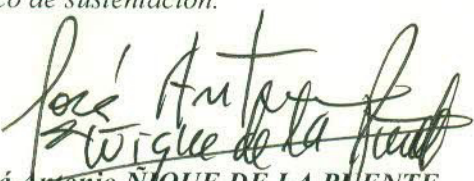
En la ciudad de Lima, a los dieciséis días del mes de mayo del año dos mil diecinueve, siendo las dieciséis horas, bajo la Presidencia del Dr. José Antonio Ñique de la Puente, y con la asistencia de los Profesores: Dr. Ramón Ramírez Erazo, Dr. José Félix Palomino Manchego, Dr. Raúl Roosevelt Chanamé Orbe, Dr. Edgardo Gonzalo Rodríguez Gómez y el postulante al Grado Académico de Doctor en Derecho y Ciencia Política, **Mg. Raúl Yvan LOZANO PERALTA**, procedió a hacer la exposición y defensa pública de su tesis titulada: **"LÍMITES Y CONTENIDO DE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL, EL ANTEJUICIO Y EL JUICIO POLÍTICO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO"**.

Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, habiendo obtenido la siguiente calificación:


*Aprobado por unanimidad con nota dieciocho - 18 -
Muy bueno -*

A continuación el Presidente del Jurado recomienda a la Facultad de Derecho y Ciencia Política se le otorgue el Grado Académico de Doctor en Derecho y Ciencia Política al **Mg. Raúl Yvan LOZANO PERALTA**.

Se extiende la presente Acta en tres originales y siendo las diecisiete horas con treinta minutos, se dio por concluido el acto académico de sustentación.


Dr. José Antonio ÑIQUE DE LA PUENTE
Presidente
Profesor Principal


Dr. Ramón RAMÍREZ ERAZO
Asesor
Profesor Principal


Dr. José Félix PALOMINO MANCHEGO
Jurado Informante
Profesor Principal


Dr. Raúl Roosevelt CHANAMÉ ORBE
Miembro
Profesor Principal


Dr. Edgardo Gonzalo RODRÍGUEZ GÓMEZ
Jurado Informante
Profesor Contratado

DEDICATORIA

A mi padre en el cielo,
A mi madre por todo su amor incondicional,
A mi esposa Paulita por su apoyo moral permanente,
A mis hijos Yolanda y Víctor Raúl por alegrarme la vida

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA.....	iii
ÍNDICE GENERAL	iv
RESUMEN.....	viii
ABSTRACT	ix
1. INTRODUCCIÓN	1
2. ASPECTOS METODOLÓGICOS	7
2.1. Situación problemática	7
2.2. Formulación del problema	9
2.3. Objetivo general	9
2.4. Hipótesis General	9
2.5. Tipo de estudio	9
2.6. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	9
2.6.1. Técnicas	9
2.6.2. Instrumentos	10
2.7. Métodos de investigación	10
2.8. ESTADO DE LA CUESTIÓN	12
2.8.1. Antecedentes de la Investigación.....	12
3.-MARCO TEORICO	16
3.1. Estado actual de las propuestas doctrinarias de solución al problema	16
3.1.1. El Control político del Estado y el neoconstitucionalismo.....	16
3.1.1.1. Antecedentes.....	16
3.1.1.2. Origen del Neoconstitucionalismo.....	21
3.1.1.3. Definición del Neoconstitucionalismo	22
3.1.1.3.1 El Neoconstitucionalismo como filosofía política.....	23
3.1.1.3.2 El Neoconstitucionalismo como renovación de la teorpia positivista del Derecho.....	23
3.1.1.4. Evolución del Neoconstitucionalismo	27
3.1.1.5. El control político y la restricción del Derecho en el Neoconstitucionalismo.....	29
3.1.1.6. El test de ponderación (según Luis Pietro Sanshis).....	32
3.1.1.7. Conclusiones preliminares.....	34
3.1.2. El <i>Parlamento</i> y clases de control político	36
3.1.2.1. Antecedentes.....	36
3.1.2.2. Definición de Parlamento.....	38

3.1.2.3. Evolución en el Derecho Europeo.....	40
3.1.2.4. Evolución del parlamento en el Derecho Peruano.....	41
3.1.2.5. Efectos de la modernización parlamentaria en América Latina.....	45
3.1.2.6. Clases de control político.....	46
3.1.2.7. Las political questions.....	48
3.1.2.8. Conclusiones preliminares.....	51
3.2. La acusación constitucional	53
3.2.1. Definición.....	53
3.2.2. Orígenes.....	53
3.2.3. Naturalez y efectos de la acusación constitucional.....	55
3.2.4. Evolución en el Derecho Europeo.....	57
3.2.5. Evolución en el Derecho Peruano.....	59
3.2.6. Procedimiento en el Derecho Europeo.....	60
3.2.6.1 Inglaterra	60
3.2.6.2 Francia.....	60
3.2.6.3 Italia	61
3.2.6.4 España.....	61
3.2.7. Conclusiones preliminares.....	62
3.3. El Antejudio	62
3.3.1. Orígenes.....	62
3.3.2. Definición.....	63
3.3.3. Naturaleza y efectos.....	64
3.3.4. Evolución en el Derecho Comparado.....	62
3.3.5. Procedimientos en el Derecho Comparado.....	62
3.3.5.1 Argentina.....	66
3.3.5.2 México.....	66
3.3.5.3 Venezuela.....	67
3.3.6. Conclusiones preliminares.....	68
3.4. El Juicio político	69
3.4.1. Orígenes.....	69
3.4.2. Definición.....	70
3.4.3. Naturaleza y efectos del juicio político.....	71
3.4.4. Procedimiento en el Derecho Comparado.....	73
3.4.4.1 Colombia.....	74
3.4.4.2 Chile.....	75
3.4.4.3 Venezuela.....	76

3.4.4.4 México.....	77
3.4.4.5 Argentina.....	77
3.4.4.6 Bolivia.....	78
3.4.4.7 Ecuador.....	79
3.4.4.8 Guatemala y Panamá.....	79
3.4.4.9 Nicaragua, El Salvador y Honduras.....	79
3.4.5. Conclusiones preliminares.....	79
3.5. La acusación constitucional, antejuicio y Juicio político en el Perú.....	81
3.5.1. Orígenes.....	81
3.5.2. Definición.....	82
3.5.3. Evolución	84
3.5.4. Regulación de la Constitución de 1993.....	90
3.5.5. Regulación en el reglamento del congreso del Perú	95
3.5.6. Regulación en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	97
3.5.7. Conclusiones Preliminares.....	98
3.6. La restricción de derechos y vulneración de principios en la acusación constitucional, antejuicio y juicio político en la Constitución de 1993	99
3.6.1. Generalidades.....	99
3.6.2. Restricción de Derecho a través del Juicio Político.....	107
3.6.3. Reforma del artículo 99 y 100 de la constitución.....	109
3.6.4. Reforma del Reglamento del Congreso de la República	110
3.6.5. Conclusiones preliminares.....	111
4. ORIENTACIÓN JURISPRUDENCIAL EN TORNO A LA APLICACIÓN NORMATIVA: CASUÍSTICA DEL CONGRESO PERUANO SOBRE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL, ANTEJUICIO Y JUICIO POLÍTICO	111
4.1. El caso de los exmagistrados del Tribunal Constitucional (Guillermo Rey Terry, Manuel Aguirre Roca y Delia Revoredo Marsano).....	111
4.2. El caso del expresidente Alberto Fujimori Fujimori.....	113
4.3. El caso de las excongresistas Luz Salgado y Carmen Lozada	115
4.4. El caso del exmagistrado Jorge Miguel Alarcón Menéndez	115
4.5. El caso del exmagistrado César Humberto Tineo Cabrera	116
4.6. El caso de los 65 congresistas de la República.....	117
4.7. El caso de Martha Gladys Chávez Cossío de Ocampo.....	118
4.8. El caso del exministro Carlos Alberto Boloña Behr	119
4.9. El caso del expresidente Alejandro Toledo Manrique	120
4.10. Conclusiones preliminares.....	121
5. TOMA DE POSTURA FRENTE AL PROBLEMA.....	122
5.1. Demostración de la Hipótesis	123
Primero	123
Segundo.	126

Tercero.....	143
Cuarto.	146
Quinto.....	151
5.2. Resultados	157
Cuadro I. Descripción de las sentencias del Tribunal Constitucional referidas a la acusación constitucional.	157
Cuadro II. Análisis detallado de las sentencias del Tribunal Constitucional referidas a la acusación constitucional.....	158
6. CONSECUENCIAS.....	163
6.1. Generalidades.....	163
6.2. Necesidad de la Reforma Constitucional.....	164
6.3. Efecto de la reforma en la legislación vigente.....	165
6.4. Análisis costo–beneficio	165
6.5. Relación con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos	165
6.6. Formula de reforma constitucional de la Constitución Política y del Reglamento del Congreso de la República.....	167
7. CONCLUSIONES.....	171
8. RECOMENDACIONES	175
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	176

RESUMEN

El autor de la presente tesis busca abordar el problema de la falta de tipificación de las infracciones constitucionales en el juicio político peruano. Para ello, hace un análisis de la acusación constitucional expresada en el antejuicio y el juicio político, en el desarrollo de esta figura jurídica en la doctrina nacional y comparada, así como en la legislación peruana y extranjera, como también en el desarrollo jurisprudencial que ha tenido en el Tribunal Constitucional Peruano. Propone, como principal solución, una reforma constitucional y una modificación en el Reglamento del Congreso de la República.

ABSTRACT

The author of the present thesis seeks to approach the problem of the lack of classification of the constitutional infractions in the Peruvian *impeachment*. For it, it does an analysis of the constitutional accusation expressed in the political pre-trial and the *impeachment*, in the development of these juridical figures in the national and compared doctrine, as well as in the Peruvian and foreign legislation, as also the jurisprudential development that has had on the part of the Tribunal Constitutional of Peru. Proposing a constitutional reform and a modification in the Regulations of the Congress of the Republic as principal solutions.

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, el tema de la regulación de las infracciones constitucionales resulta polémico en el ámbito Constitucional pues se haya un rígido vínculo en medio de la necesidad de claridad y fiscalización de las más altas actividades del estado y el requerimiento de respeto a los derechos elementales de los altos funcionarios. Precisamente se trata del procedimiento de Acusación Constitucional mediante el antejuicio y juicio político contemplado en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política de 1993.

Es cierto que, el método establecido en la Constitución de 1993 es el método libre de tipificación, en el cual se encuentra la normativa que puede determinar causas o hechos definidos que evalúan una situación jurídica y autorizan al Congreso establecer si una situación concreta conforma una falta constitucional de índole política. También resulta cierto que estas hacen alusión general a principios, valores, conceptos éticos o morales, los mismos que no conllevar a sanciones, ni pueden conformar, por sí mismos, un fundamento conveniente para dar por realizado la orden constitucional de la especificación del comportamiento con la mayor exactitud posible.

Desde la concepción de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho se ha planteado la necesidad de que lo señalado en la Constitución esté sobre todo el ordenamiento jurídico de un país, y regule, asimismo, las actuaciones de las instituciones públicas que conforman el Estado. Para que dicho propósito se cumpla se ha encargado al Tribunal Constitucional, máximo intérprete y vigilante de la Constitución, el control de la constitucionalidad del país, relacionado al control político ejercido a través de uno de sus instrumentos reconocidos en la Constitución: la acusación constitucional. Esta norma fundamental vigente no describe los supuestos que serán considerados infracciones constitucionales y que permitirán activar todo el procedimiento del juicio político.

Y es sobre este punto que la presente tesis busca dar una respuesta.

Se trata, pues, de una ausencia de precisión de conductas en la norma constitucional, que permitiría, en muchos casos, el ejercicio arbitrario y, por qué no, de venganzas políticas que dan como consecuencia el incumplimiento del derecho al debido proceso, entre otros.

En la actualidad, las consecuencias de esta ausencia de tipicidad de las infracciones, dan lugar a panoramas políticos convenientes, sobre todo en un congreso donde impera la mayoría parlamentaria y se castiga con el mismo látigo a adversarios políticos pasados mediante una actitud autoritaria e irracional.

Lo antes dicho se puede corroborar con las denuncias constitucionales a altos funcionarios del Estado; por ejemplo, en la figura del Fiscal de la Nación, Pablo Sánchez Velarde, y los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional, Manuel Miranda, Marianella Ledesma, Eloy Espinosa y Carlos Ramos, debido a que habrían modificado el sentido del voto sobre una sentencia que el tribunal emitió en el 2013 por Caso El Frontón; sin embargo, no se precisan cuáles son dichas conductas (acción u omisión). La justificación es sencilla: son infracciones de tipo político que de manera alguna pueden semejarse al ámbito penal. Razones que para el investigador no son razonables, pues también existe el principio de interdicción a la arbitrariedad, y, en razón de ello, sí es imprescindible la tipificación de dichas infracciones.

La situación se agrava si el que resulta vinculado a actos de corrupción es, nada más y nada menos, el Presidente de la República, con personajes del sector privado acusados de corrupción de funcionarios; lo que da a pensar que la acusación constitucional, en la vía de juicio político, podría ser utilizada para conveniencias partidarias en busca de poder.

De acuerdo a la Constitución Política de 1993, los altos funcionarios del Estado pueden ser objeto de acusación constitucional en vía de antejuicio, si han cometido infracción en el desarrollo de sus actividades. Y en vía de juicio político, como consecuencia de una infracción constitucional.

Hasta acá, y con precisiones elaboradas por el Tribunal Constitucional peruano, no existe problema alguno en plantear una acusación constitucional en uno u otro supuesto. Sin embargo, y como lo venimos

recalcando a cada momento, en el caso de un juicio político aparecen las interrogantes siguientes: ¿Podría existir una verdadera motivación en lo decidido en un proceso de juicio político cuando no existe en Perú una norma que establezca cuáles son las infracciones constitucionales por las que uno acusa? Por tanto, ¿el Congreso de la República, desde la aparición del juicio político en la Constitución de 1993, está haciendo mal al no regular este asunto de la tipificación de infracciones constitucionales para denunciar constitucionalmente a los altos funcionarios del Estado? Asimismo, y conforme se han venido sucediendo las acusaciones por infracciones constitucionales en el país, cabe preguntarse si estas han sido o son consideradas ¿dolosas o culposas?, ¿por comisión o por omisión?, ¿solo se castiga al autor o también se puede castigar la participación?, etc. Y respecto a la sanción, ya que es el Congreso quien conoce de la acusación y quien a su vez sanciona —a diferencia del antejuicio que solo conoce de la acusación y es en la jurisdicción ordinaria donde se determina el castigo—, la infracción constitucional puede generar una inhabilitación hasta de 10 años, cabe preguntarse si ¿siempre será de 10 años o quizás se pueda graduar el tiempo de la sanción?

A pesar de estas interrogantes, a pesar que las infracciones constitucionales no estaban tipificadas, a pesar que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto solicitando se respete el principio de legalidad de las infracciones constitucionales, hasta ahora el Congreso de la República no ha legislado sobre la materia.

La casuística que ha sido abordada en la presente investigación resalta la posición del Tribunal Constitucional en aras del respeto al Principio de legalidad sobre el cual se sostiene todo Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Entre los casos más resaltantes, el caso del exmagistrado del Poder Judicial César Humberto Tineo Cabrera, cuya sentencia del 8 de agosto de 2012, en el expediente 00156-2012-HC/TC, el pleno del Tribunal dijo que si no se tipifican las infracciones constitucionales no puede haber juicio político y no puede haber sanción de inhabilitación, porque el principio de legalidad rige para todo caso donde hay una sanción. Si se va a sancionar se tiene que saber cuál es la

falta, y la falta tiene que estar establecida en una norma, eso es el respeto al principio de legalidad.

Y, a pesar del descuido del Congreso de la República al no legislar al respecto, son los mismos congresistas quienes ahora vuelven a cometer la misma práctica de acusar sin tener un referente de infracción constitucional en una norma, lo que deviene en una práctica absolutamente arbitraria, más aún si se trata de parlamentarios de una fuerza en mayoría en el Congreso. En realidad, y siendo estrictos, no puede haber juicio político si no hay infracción constitucional debidamente tipificada en la Ley; lo contrario sería un grave error que atenta contra la constitucionalidad de un estado de Derecho, como se ha estado desarrollando a través de la historia contemporánea del *Parlamento*.

En este sentido, entonces, nos planteamos como objetivo principal determinar de qué manera están regulados los procedimientos de la acusación constitucional previstos en los artículos 99° y 100° de la Constitución vigente. Para lo cual desarrollaremos los alcances, normativos y procedimentales del juicio político y antejuicio, así como explicaremos las diferencias conceptuales y procedimentales entre el juicio político y antejuicio; recurriremos al análisis comparativo de la legislación extranjera respecto a la regulación del juicio político y el antejuicio en cada país. También será de suma importancia analizar la jurisprudencia constitucional respecto a las figuras de la acusación constitucional en nuestro país, sin dejar de proponer, la reforma constitucional pertinente para la inclusión de la descripción de infracciones constitucionales que permitan acusar constitucionalmente. Lo mismo se propondrá para las normas infra constitucionales contenidas en el Reglamento del Congreso de la República.

Por otro lado, la presente investigación, de carácter dogmático-jurídico, busca encontrar una solución al problema planteado, por lo que cuenta con una estructura teórica diseñada de la siguiente manera:

En el capítulo primero, se han abordado los temas referidos al control político del Estado y al neoconstitucionalismo; esta última como corriente filosófica del Derecho que justifica la eliminación de toda práctica arbitraria

por parte de los poderes del Estado.

En el capítulo segundo, se ha analizado la figura del *Parlamento* y su desarrollo tanto en el Derecho peruano como en el Derecho comparado. También en este capítulo tratamos sobre los efectos de la modernización parlamentaria en los países latinoamericanos. Finalizamos con la descripción de las clases de control político y las *political questions*.

En el capítulo tercero nos adentramos en el tema principal del trabajo; esto es, a la parte referida a la Acusación Constitucional. Aquí se trata sobre los orígenes y definición de esta figura jurídica, así como sobre su naturaleza y efectos. Es importante abordar su evolución en el Derecho peruano y en el Derecho comparado; será necesario conocer los procedimientos de acusación constitucional llevados a cabo en países europeos como Inglaterra, Francia, Italia y España.

En el capítulo cuarto, estudiamos el Antejuicio: origen, naturaleza, efectos y evolución de esta institución. Así, también, se conocen los procedimientos respectivos en países como Argentina, México y Venezuela.

En el capítulo quinto, se aborda el Juicio Político; se explica su naturaleza y evolución y cómo es su tratamiento en el Derecho Comparado; por ejemplo, en Colombia, Argentina, Chile, México, entre otros países de Latinoamérica.

En el capítulo sexto se determina el análisis de la acusación constitucional en la experiencia peruana; se investiga sus antecedentes, la evolución de dicha figura en el constitucionalismo peruano. También su desarrollo en el plano normativo, el reconocimiento en la Constitución Política de 1993, su inclusión en el Reglamento del Congreso de la República, así como el tratamiento otorgado por el Tribunal Constitucional peruano.

En el último capítulo, nos enfocamos en demostrar cuáles son los derechos fundamentales que se restringen con la acusación constitucional tal y como lo prescribe la Carta de 1993. El reconocimiento del derecho al debido proceso en sede parlamentaria a nivel supranacional y en nuestro Tribunal Constitucional.

Precisamente, con el análisis de sentencias del Tribunal Constitucional sobre la interpretación de la figura de la acusación constitucional en los procesos incoados a altos funcionarios del Estado, muchos de ellos emblemáticos por tratarse de ex Presidentes de la República, tenemos el propósito de conocer cómo se dieron, vía el juicio político y antejuicio, así como cuáles fueron las exigencias que el Tribunal Constitucional hizo de conocimiento para una correcta configuración de la acusación constitucional, en armonía con los principios rectores de un Estado Constitucional de Derecho, entre las que destaca la exigencia de regular sobre la tipificación de infracciones constitucionales en el ordenamiento jurídico peruano.

Concluyendo, en torno a las motivaciones de la acusación constitucional, consideramos de gran importancia e indispensable nuestra propuesta para que se tipifiquen las infracciones en la Constitución y en el Reglamento del Congreso. Que existan y se conozcan previo a que se lleve a cabo dicha acción o la falta que las contravienen; su ausencia permite que algunas fuerzas políticas puedan ejercer control político de manera maliciosa e indebida, muchas veces fundado en actos de venganza o cálculo político.

En aras de los principios de libertad y seguridad jurídica que se desprenden del Principio de Legalidad, nuestra propuesta busca cubrir esta necesidad.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

2.1. Situación problemática

Los artículos 99° y 100° de la Constitución están referidos a uno de los controles políticos de la constitucionalidad que contiene nuestra carta magna; sin embargo, no es un control político que deba de estar libre de un mínimo de garantías jurídicas, dentro de lo que llamamos un Estado Constitucional de Derecho y un neoconstitucionalismo como variante esencial de nuestro ordenamiento jurídico constitucional, a partir de la carta magna de 1979.

La acusación constitucional, el antejuicio y el juicio político, si bien son métodos de fiscalización del congreso, a los altos funcionarios de la República por delitos de función, también llamados delitos políticos e infracción de la constitución, necesitan estar sujetos a un cumplimiento mínimo de garantías a favor del acusado y enjuiciado, dentro del entorno de un estado de derecho constitucional actual.

El neoconstitucionalismo, variante actual de nuestro ordenamiento jurídico constitucional, emerge a nivel mundial a mediados del siglo XX, como nuevo paradigma poseedor de una visión distinta de la persona humana, fin supremo de la sociedad y del Estado. Frente a este cambio de paradigma emergen y proliferan los tribunales constitucionales o instituciones políticas que hacen, a su vez, de defensores de la Constitución bajo un estatus de máximos intérpretes de la Constitución y controladores de la misma.

La Constitución de 1979 y la actual son representantes de este nuevo paradigma que irradian todos sus efectos a las legislaciones infra constitucionales posteriores que conforman el sistema jurídico peruano, sin dejar considerar los convenios y tratados internacionales, más que todo, de protección de los derechos humanos que enfatizan y corroboran el paradigma actual; dejan al Estado como controlador y en la tarea de ensalzar y proteger prioritariamente a la persona humana.

Si bien la Constitución de 1979 concebía la acusación constitucional y el antejuicio constitucional como los institutos que cumplían con el control político por parte del congreso a los altos funcionarios, en la Constitución actual se

implanta el juicio político y se lo destina a controlar y sancionar las infracciones constitucionales de tipo político. Sin embargo, una omisión, a mi entender, muy grave, fue la de no tipificar qué conductas comportan dichas infracciones. Tales omisiones se expandieron al reglamento del congreso de la república y comportan un desatino frente al nuevo paradigma constitucional actual.

El Tribunal Constitucional, si bien intentó, en un momento determinado, recomendar al congreso la tipificación de determinados comportamientos que comportarían incumplimiento de la constitución, estas sentencias no fueron vinculantes, en esos extremos, al Congreso de la República, pues en un momento determinado tuvieron la posibilidad de implantarlas como precedente vinculante. Sin embargo, el Tribunal Constitucional omitió tal situación, lo cual deja aún la omisión latente en el ordenamiento jurídico peruano.

En un Estado Constitucional de Derecho actual, cualquier forma de restricción de derechos a la persona humana necesariamente debe ir acompañado con un mínimo de garantías principios jurídicos que respondan a la justicia y seguridad jurídica de la misma, dentro de lo que podemos resaltar el principio de legalidad, tipicidad, debido proceso, predictibilidad del derecho, etc. Si bien las *political questions* existen aún en el plano de nuestra Constitución, la posición del tesista es que, dentro de estas instituciones, cuando se pretenda inhabilitar, destituir o suspender autoridades que puedan o hayan sido elegidos por el pueblo o altos funcionarios designados por el mismo congreso de la república en representación a toda la nación y/o sean sometidos a juicios y antejuicios, deberán gozar de ciertos derechos, principios y garantías que consagren la justicia y seguridad jurídica de los mismo y, a la vez, constituyan una concretización del artículo 1° de la Constitución; se opta por la persona humana como objetivo absoluto del ordenamiento jurídico peruano, fin supremo de la sociedad y del Estado, artículo eje de toda la Constitución y representante fiel del nuevo paradigma político y jurídico que constituye el neo-constitucionalismo.

2.2. Formulación del problema

¿Los artículos 99° y 100°, que prevén la acusación constitucional, antejuicio y juicio político, están regulados adecuadamente en la Constitución Política de 1993?

2.3. Objetivo general

Determinar si los métodos de la acusación constitucional, antejuicio y juicio político, previstos en los artículos 99° y 100° de la Constitución Política del Perú de 1993, están regulados adecuadamente.

2.4. Hipótesis General

Los artículos 99° y 100°, de la Constitución Política de 1993, regulan, de manera inadecuada, los procesos de la acusación constitucional, antejuicio y juicio político, por lo que generan inseguridad jurídica, afectan derechos elementales al debido proceso y confunden la naturaleza de dichos procedimientos parlamentarios constitucionales, por cuanto estos tienen diferente naturaleza y efectos sobre las altas autoridades a quienes se aplica.

2.5. Tipo de estudio

Es de tipo dogmático- jurídico-explicativo pues se relaciona con el asunto de la autenticidad de la normativa jurídica; es decir, gira en torno a conocer si el ordenamiento jurídico es válido o no, sin introducirse en detalles acerca de su efectividad o legalidad.

2.6. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

2.6.1. Técnicas

- *Fichaje*. Se emplearon fichas textuales, de resumen, de paráfrasis y combinadas para el almacenamiento de la información procedente de las diversas fuentes bibliográficas consultadas, necesarias para el desarrollo de la investigación.
- *Análisis documental*. Implica estudiar rigurosamente los documentos

escritos, así como un grupo de acciones intelectuales que tienen como objetivo detallar e interpretar la documentación de manera metódica para facilitar su recuperación. Incluye la descripción bibliográfica y general de la fuente, la clasificación, indización, anotación, extracción, traducción y la confección de reseñas.

2.6.2. Instrumentos

- *Guía de fichaje.* Analizada la bibliografía, se elaboraron las fichas de investigación bibliográfica respecto al control político, la acusación constitucional, juicio político, antejuicio y restricción de derechos, temas que se desprenden de la regulación inadecuada en la Constitución Política de 1993.

2.7. Métodos de investigación

- **Método inductivo.** - Es una variación del método científico en la cual el investigador parte de la información recogida mediante sucesivas observaciones para, a través de la generalización, establecer una ley lo más universal posible. Es el que se basa en verdades particulares de las que obtenemos una verdad universal. Karl Popper señala: “es corriente llamar inductiva a una inferencia cuando pasa de enunciados singulares, llamados muchas veces enunciados particulares, tales como descripciones producto de observaciones o experimentos a enunciados universales, tales como hipótesis y teorías” (Popper, 1980: pág. ...).
- **Método deductivo.** - Variación del método científico que trata de iniciar de una ley general para, mediante la lógica, extraer implicaciones (deducciones) que puedan ser contrastadas en la realidad. También es el que parte de una verdad universal y por medio de otras verdades intermedias nos lleva a una verdad particular o menos universal que la primera.
- **Método de análisis.** - El estudio es la acción intelectual que se basa en considerar por separado las partes de un todo. Las nociones de parte y todo

son correlativas, el todo supone las partes; las partes suponen el todo. Los todos son de índole muy diversa en cuanto todos (esto es, en cuanto composición de partes).

- **Método de síntesis.** - Desde el punto de vista adoptado, la síntesis no es propiamente un método sino una manera o instancia de conocimiento; se limita a ser una inspección de conjunto del objeto sometido al análisis, en donde se tienen en cuenta las claridades encontradas analíticamente. Para que la visión sintética sea completa, también debe haber sido completa la reducción analítica.
- **Método de estudio de Casos.** – Por medio de este método se ha logrado realizar un análisis minucioso a los casos, construyendo reflexiones de carácter general partiendo de diversos casos particulares emblemáticos, el poder estudiar temas reales y de actualidad ha permitido poder alcanzar una gama de información conceptual que es de transcendencia para el adecuado desarrollo del tema y para su comprensión.

2.8. ESTADO DE LA CUESTIÓN

2.8.1. Antecedentes de la Investigación

Habiendo visitado las bibliotecas de las universidades de esta ciudad, como son la Universidad Nacional de Trujillo, Universidad Privada Antenor Orrego, Universidad Privada del Norte y Universidad César Vallejo, no hemos encontrado trabajos de investigación (tesis u otros) relacionados con nuestra investigación; sin embargo, debemos señalar que existen trabajos de investigación que contienen propuestas de taxatividad de las infracciones constitucionales, siendo los siguientes:

A nivel nacional

- EGUIGUREN PRAELI, Francisco José (2017). “La responsabilidad constitucional y penal del Presidente de la República: propuesta para su reforma”. (Tesis de doctorado en Humanidades, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú).

Praeli tiene como propósito analizar la responsabilidad del Jefe de Estado a nivel político, constitucional y penal, para así poder determinar los puntos esenciales que se deben tener en cuenta a fin de proponer una reforma constitucional.

Tiene como uno de sus objetivos, desarrollar cronológicamente el avance del régimen constitucional peruano respecto a la responsabilidad de Jefe de Gobierno y su exigibilidad, y determinar las falencias detectadas en la experiencia nacional sobre el tema. Analiza las nociones principales del régimen presidencial “atenuado” del Perú, asimismo estudia el nacimiento y crecimiento de la figura jurídica denominada *impeachment* o juicio político, siendo este un medio con el cual se podrá exigir responsabilidad al Jefe del Poder Ejecutivo y a las altas autoridades gubernamentales respecto a las infracciones de la constitución, algún tipo de conducta inapropiada en el desempeño del cargo y por las infracciones llevadas a cabo en el desarrollo de sus actividades.

Eguiguren Praeli, concluye que, siguiendo la línea de un régimen democrático y constitucional de Derecho, es injustificable que nuestra máxima autoridad

del país, carezca, casi totalmente, de un mecanismo sancionador efectivo en los ámbitos político, penal y constitucional, por lo que no se consigue una efectiva justicia cuando a raíz de su conducta personal o ejercicio de funciones, estos realizan abusos o arbitrariedades.

Asimismo, señala que es necesario una revisión y reforma constitucional, con la finalidad de lograr un mecanismo que controle y sancione todos aquellos actos indebidos en los cuales incurra el Jefe de Estado, los mismos que tendrán parámetros establecidos, para que de esta manera no se permita cierta discrecionalidad en su uso o algún tipo de manipulación política, ni por parte del presidente ni por parte de la mayoría parlamentaria.

Lo desarrollado en la tesis aquí comentada nos sirve para tener, en primer lugar, una idea más clara correspondiente al “juicio político”. Por último, y no menos importante, apreciamos en este trabajo de investigación la comprensión de la obligatoriedad del Presidente de la Nación y su armonía con un verdadero y eficaz control del poder.

- GARCÍA CHÁVARRI, Magno Abraham (2013). *“La vacancia por incapacidad moral del Presidente de la República”* (Tesis de maestría en Derecho constitucional, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú).

García se propone marcar los puntos más relevantes respecto a la incapacidad moral, y realiza una distinción teórica referente al juicio político, en consecuencia, se pretende analizar las exigencias que tiene un Estado Constitucional, a fin de que se realice un mantenimiento bajo ciertos lineamientos o proponer su eliminación.

Entonces resulta, a partir de una perspectiva teórica, que la institución jurídica sobre la vacancia presidencial es estudiada distinguiéndola conceptualmente con figuras similares, entre ellas: el juicio político y el juicio moral. Se aborda la causal de vacancia por incapacidad moral desde una perspectiva basada en la experiencia comparada. También se revisa la figura de la vacancia presidencial en la experiencia nacional, se ofrece un proyecto teórico que propone que una causal de la vacancia presidencial sea la incapacidad moral, para así revisar su armonía respecto a los desafíos que tiene un Estado

Constitucional, y determinar la legitimidad teórica correspondiente a su naturaleza.

García Chávarri concluye que una causal de la vacancia presidencial debería ser la incapacidad moral, y que es opuesto al modelo del sistema de gobierno presidencial peruano (se señala que el Jefe de Estado ejerce su poderío político en los plazos regulados constitucionalmente).

Además, el mencionado autor recomienda hacer una distinción doctrinaria concerniente a las instituciones jurídicas de la incapacidad moral y la infracción constitucional, con el objetivo de erradicar cualquier tipo de duplicidades y superposiciones.

Para el investigador, en atención a los requisitos actuales que tiene un Estado Constitucional de Derecho, con el propósito de tener una estabilidad y gobernabilidad efectiva, por lo que es válido que se proponga la configuración constitucional sobre la incapacidad moral, con el objetivo que las posibles conductas, sin que sean delitos o algún tipo de infracción de un juicio político, puedan ser causa del menoscabo de la dignidad presidencial de tal manera que ya no pueda el titular permanecer en el cargo.

De esta tesis resulta de gran utilidad para nuestro trabajo de investigación, la información relevante de la figura del “juicio político”, así, como también, el correspondiente a las “infracciones constitucionales” y sus deslindes conceptuales con la “incapacidad moral”. También es de sacar provecho, el estudio comparado de la figura objeto de la comentada tesis, y su importancia en el control de las potestades del Presidente de la República.

A nivel internacional

- SASSO FUENTES, Marcello (2014). *“La acusación constitucional: su naturaleza jurídica y los derechos fundamentales en Chile”* (Tesis de doctorado, Santiago: Universidad de Chile).

El autor en esta tesis plantea el problema del efectivo resguardo de la acusación constitucional respecto al fundamento de responsabilidad política y en conjunción con los derechos fundamentales. Se propone realizar un profundo análisis respecto a la figura jurídica de la acusación constitucional

en el país de Chile, para así realizar un estudio en relación a los derechos fundamentales y la acusación constitucional.

Entendemos que Sasso formula la siguiente hipótesis: “Del país de Chile se tiene que reflexionar respecto a su diseño institucional de la acusación constitucional y el ámbito de sistema presidencial de este país, a fin de determinar si existe una eficacia correspondiente al principio de responsabilidad gubernamental, asimismo su relación con los derechos fundamentales, ya sea por los argumentos que se regulan en la acusación constitucional, o el procedimiento de esta figura jurídica”. Para que así sea acreditada con el resultado de su investigación.

Concluye que respecto a la figura jurídica de la acusación constitucional es transcendente para poder garantizar el gobierno responsable, respetuoso de la línea de separación de poderes, que se persigue en un Estado de Derecho democrático y constitucional. Para tal fin, es obligatorio que exista una debida y adecuada regulación de las normas, las mismas que deberán cumplir con las exigencias que tiene el actual derecho internacional de los derechos humanos, la cual tendrá que guiarse de la correcta interpretación de la acusación constitucional, haciéndola sólida en las ideas en las cuales se enmarca un Estado de Derecho democrático y constitucional, mediante el reconocimiento normativo en la constitución política, claro es que esta institución jurídica no se encuentra debidamente implementada, ya que se enfoca en una tradición histórica y esta situación hace que reduzca la eficacia de este mecanismo de control constitucional, generándose un menoscabo a los derechos fundamentales.

Además del desarrollo teórico que presenta este trabajo en lo referido al instituto de la acusación constitucional, como aporte a nuestra tesis, cabe indicar que asimismo consideramos un valioso aporte el tratamiento respecto a la relación de aquella figura jurídica con los derechos fundamentales.

3.-MARCO TEORICO

3.1. Estado actual de las propuestas doctrinarias de solución al problema

3.1.1. El Control político del Estado y el neoconstitucionalismo

3.1.1.1. Antecedentes

La historia nos enseña que, en la edad antigua, en Grecia, se desarrolló un régimen político de carácter constitucional, siendo este gobierno un ejemplo de democracia directa en la época, en consecuencia, se identificó que el poder político se distribuía con los ciudadanos activos (gobernantes y gobernados).

En esta época no se encuentran mecanismos de control tal como se definen en la actualidad, lo que si se encuentran son vestigios de control político los cuales siendo ejercido por pueblo siendo que cuando se llevaban a cabo las reuniones de la Asamblea (ecclesia) se discutirán los temas de relevancia y los gobernantes daban cuenta de su gestión.

Hernández Becerra señala, haciendo referencia a Aristóteles, que “en Atenas se dio la creación del *ostracismo*, siendo que aquellos líderes que habrían logrado un grado de popularidad exagerado debido al éxito obtenido, eran expulsados por decisión unánime de la Asamblea de la carrera política por el tiempo de diez años” (Hernández, 1997, p. 39), lo cual podría ser un atisbo del control político.

Consecuentemente, el modelo democrático entró en decadencia, gracias a la mercantilización de la ciudad y en consecuencia la disputa entre clases sociales.

Fioravanti señala que; Platón y Aristóteles cuestionaron si ¿la *politeía* democrática, la constitución y la forma de gobierno democrática, es todavía posible? Y si no lo fuera ¿qué otra se necesita? (Fioravanti, 1999, p.20). Frente a ello, Platón comienza por encontrar la fórmula de una óptima forma de gobierno o de un “estado ideal”, precisando que el gobernante siempre debe pasar por un control. Aristóteles, su discípulo comprende que dicho control se ejercerá por medio de los grupos sociales siendo que legitiman a las diversas maneras de gobierno que se han dado en la historia, como: la Monarquía, la Aristocracia y finalmente la democracia Moderada, manteniendo el temor de que estas podrían extinguirse, resumiendo su pensamiento en la no exigencia de poderes, o por el contrario poderes sin control.

No se contaba con una norma expresa respecto al mecanismos de control político, tal como actualmente se concibe, por el hecho de que en tal época no existía constitución escrita que incumplir, por el hecho de que ello no respondía a una norma suprema, asimismo para los antiguos el significado de Constitución respondía a un estilo de vida, esto es la búsqueda constante para lograr un mejor vivir. Sin embargo, la preocupación por equilibrar tanto el poder, así como frenar a esta situación según los discursos realizados por los antiguos helénicos, dejando así precedente para las siguientes doctrinas que estudiaran al control político siendo tal pieza clave en el Constitucionalismo.

En la Edad Media, se verifica que la tradición greco-romana influencio en las ideas políticas tan como en la Edad Antigua. Cambiaron la idea de lo que se entendía por polis, evolucionando este término y denominándose en esta época “comunidad”. “Tal disimilitud se origina que para los antiguos la denominada Carta Magna constituía un orden político ideal, siendo para los grandes pensadores del medioevo un orden jurídico establecido” (Fioravanti, 1999, pp. 37, nota 4). La Constitución para tal época algo representa de antemano esto es de manera natural, divina, relacionando la costumbre y la conciencia, del gobernante, así como del gobernado, siendo la principal fuente del Derecho (Fioravanti, 1996, p. 28) y, por tanto, de control de poder.

Grossi indica que tal costumbre representa la *“pluralidad de fuerzas que convergen en la construcción medieval del orden jurídico”* (Grossi, 1996, p. 71), en donde si bien es cierto que el Monarca representa a un juez y este teniendo un reconocimiento creado por la costumbre, y a la vez no tiene limitación para ejercer ciertas funciones por lo que la naturaleza de tal situación de superioridad.

Durante el siglo V el imperio romano entró en una profunda crisis entre el imperio de oriente y occidente; resultó como consecuencia un cruce entre la iglesia y las organizaciones políticas de ese entonces. En occidente la iglesia gana la batalla, se consolida el cristianismo y se convierte en la religión oficial y el Papado pasa a ser una institución oficial de gobierno que gana espacio a la política, lo que impulsó un estilo de vida basado en la religión que se conoce como Teocracia Papal, en donde el Papa va a tener un poder total.

En oriente, la política toma relevancia nuevamente, el Emperador tenía poder y era quien personificaba la figura de Jehová en la Tierra. A finales de la Edad Media aparece Santo Tomás de Aquino siguiendo las ideas aristotélicas preocupado por la relación entre la política y la religión oficial: el cristianismo y resurge el concepto de soberanía ejercida por los reyes o magistrados de las ciudades republicanas italianas que tenían como fuente el consenso popular, pero sin negar el origen divino, hallando por medio de la Iglesia el derecho de destituir al Monarca, únicamente cuando esta autoridad se haya transformado en tirano.

El aporte en la etapa en mención corresponde a la limitación del poder, así como hablar de reglas, de los límites, de contratos, de pactos y contratos, y finalmente de equilibrio, lo que iba creciendo en la alta Edad media esto es como derecho de resistencia. Un claro ejemplo respecto a los pactos medievales es la *Magna Charta* de 1215, donde se limita literalmente, por primera vez, el empoderamiento que tomara el Rey Juan en el país de Inglaterra frente al conflicto de diferentes estamentos, el mismo que trajo como consecuencia que dichos pactos sentaran las bases para la “especie” equilibrio de poderes, limitándose la actuación del gobernante por la Primacía de la Ley la misma que fue creada por la costumbre, encontrándose sujeto el Príncipe.

En la Edad Moderna, la Monarquía Absolutista estuvo presente debido a la fuerte influencia de las ideas de Nicolás Maquiavelo en su obra *El Príncipe*, que se centró en la ruptura entre la religión y la política. Este autor postulaba la existencia de un estado, y enfatiza que este tiene un poder supremo sobre el pueblo.

Posteriormente, Tomas Hobbes, señala que el origen del soberano es el resultado de una voluntad artificial, siendo tal voluntad la que es creada por los individuos que celebraran en dos contratos, el primero entre un individuo con el pueblo; y el que sigue, entre el pueblo con el soberano, el cual este dotado de grandes poderes con carácter de irrevocable; y que estuviera en disputa contra el soberano estaba en contradicción con la Ley Fundamental.

La soberanía del pueblo es teorizada posteriormente por Rousseau en cuya obra es más reputada: siendo el Contrato Social, el que concibe, como único

depositario del término de soberanía, al pueblo. En Francia en el siglo XVIII, a diferencia de lo que pasaba en Inglaterra lugar en donde se encontraba aún presente el Absolutismo, fue apareciendo un sentimiento revolucionario nutrido por ideas muy influyentes como por ejemplo las de Rousseau el que definía una soberanía del pueblo básicamente en la voluntad general. O por otro lado la de Montesquieu cuya teoría de equilibrio o la de separación de poderes, era la intención de extinguir el poderío avasallador del monarca.

Ahora bien, respecto a la edad contemporánea, después de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, con ésta el nacimiento de la división de poderes, se estructuraron las bases para la nueva ola que era el Estado Liberal de Derecho.

El pueblo francés al estar constituido y sujeto del Poder Constituyente, dio a conocer una unidad y que esta unidad era tangible siempre y cuando el pueblo hubiera decidido darse su Constitución y de esta manera limitar los poderes constituidos en ésta. Puesto que el pueblo, se convirtió en soberano, y rechazaba la opción de caer en el absolutismo logrando con ello, entre otras cosas, con la existencia de un Poder Constituyente ilimitado una vez estipulado, donde el Poder Constituyente imponga el control a los poderes señalados en la Constitución que se vaya a dar.

Los acontecimientos históricos que han venido suscitando en Francia y Norteamérica son diferentes, pues en el pueblo francés buscaba trasladarse de régimen político, eliminando el absolutismo y establecer una nueva fórmula política; entretanto que el pueblo norteamericano quería independizarse de la madre patria Inglaterra y esta vía fue el de la Revolución por parte de las trece colonias americanas.

Cabe precisar que en la Francia revolucionaria de finales del siglo XVIII, el pensamiento de Montesquieu era un integro desligue de autoridad sin que hubiera podido existir colaboración entre un poder y otro, en donde la Asamblea General sea el Poder Soberano. En cambio el pueblo norteamericano entendería las ideas de Montesquieu como una excelente cooperación entre poderes, que por su misma naturaleza llegarían a restringir el actuar de otros poderes establecidos, lo que trajo equilibrio para la Nación Norteamericana que se

convirtió en un modelo para la doctrina europea, y además un estatuto de carácter Republicano donde cada una de las fuerzas políticas y sociales tendrían que estar primeramente representadas y que, de la cohabitación entre cada una de estas fuerzas se va a llegar a un certero y objetivo control de poderes determinados solo por la Carta Magna en un Estado de Derecho.

En el Estado de Derecho cursando el siglo XIX, la instauración del control político fue elemental. En la Francia posrevolucionaria se produjo en una posición que afectó al resto de países del continente, la idea de soberanía popular se interpretó como el poder total del pueblo el cual se podía desempeñar en el instante paradójico que este quisiera, lo que desató la anarquía. Esto se mostró que, luego de acabar con el absolutismo del rey, se hunde en un absolutismo del pueblo, ya acusado por Hauriou, quien informaba sobre un mal entendido que se daba entre soberanía popular y *Parlamento*, y de lo que se producía, emergían Constituciones como la de 1875, donde el ciudadano no descubriría garantías frente al legislador.

Después, bajo la concepción de Constitución Estatal, se refutará tanto la libertad del pueblo como la del Monarca, pues ambos pasaron a formar parte de Estado y cada acto realizado será definido como acto estatal.

Mientras transcurría el siglo XIX, a causa de la superioridad del *Parlamento*, se llegó a atropellar de la democracia de tal forma, que prácticamente dejaría sin poderes al Ejecutivo.

Un cambio en la idea constitucional condenó a que todas las autoridades fueran sometidas igualmente bajo las leyes que establecería el pueblo como poder constituyente, y que, al ausentarse, quedaría en poder del Estado. De esta forma las cosas, ya durante el siglo XX se produjeron algunas constituciones que reanudaron el principio democrático.

En el transcurso de la historia continuamente se ha buscado la manera de encontrar la mejor fórmula para conseguir un equilibrio entre las coordinaciones del poder Ejecutivo y el poder Legislativo, alcanzando a ser la racionalización del poder quien represente el crecimiento gradual del Estado de Derecho, de la democracia.

La racionalización del poder establecida mientras transcurría el siglo XX, fue fruto de una introspección tanto histórica como una idea a futuro, porque al ser reanudado el principio democrático en casi todas las constituciones europeas, en sus inicios todavía se encontraba la inclinación de una superioridad legislativa sobre la esfera gubernamental. De tal forma que, en estos sistemas parlamentarios los gobiernos, aceptaban las intenciones del Legislativo, o sencillamente el *Parlamento* les apartaba la confianza y se destituía a ese gobierno. Se transforma está, posición en la guía de conducta del legislativo, y produciría que ningún gobierno dure la totalidad de su mandato constitucional.

Ahora con la ayuda racionalización del poder, lo que se busca era fortalecer a un Ejecutivo frente el poder del pueblo arraigado en los *Parlamentos*, debido a que ya la historia había manifestado que la única forma de poder eludir las inmoderaciones de los poderes es restringiéndolos entre ellos mismos, tal y como Montesquieu lo había idealizado.

3.1.1.2. Origen del neoconstitucionalismo

Para conocer el origen del Neoconstitucionalismo, se hace preciso partir del concepto de Estado de Derecho, el mismo cuyo diferente significado se justifica por razones de aspiración política o para proporcionar seguridad jurídica a la población. Ambas razones buscan la permanencia del Estado como tal, asimismo responden a una determinada ideología. Así, la ideología liberal conceptualiza el Estado de Derecho como aquel que cumple un mero papel de policía dentro de la economía de mercado, velando para que la ley sea cumplida por todos los factores de la producción. Algunos autores como Ferrajoli, Comanducci, clasifican a este tipo de Estado como Estado paleo- positivista o Estado legal de Derecho (Gil, 2011, p. 45).

Raymundo Gil (2011, p. 47), hace una crítica a esta primera noción de Estado de Derecho en el sentido que fue concebida como una estructura formal de respeto a la ley que se adaptaba a cualquier ideología, sin tomar en cuenta las exigencias materiales y espirituales del ser humano.

“El constitucionalismo que aparece entre los Siglos XVII y XVIII, da parte a modernos tipos de organización política con fundamento en el inicio de la división de poderes y la defensa de los derechos del hombre” (Santiago, 2008).

“Ospina comprende al neoconstitucionalismo como una doctrina cuyo trasfondo es el iusnaturalismo que sustenta el estudio del enlace identificativo entre derecho y moral, siendo por esto último abiertamente contrario al positivismo ideológico” (Ospina, 2014, p. 248).

“El término *neoconstitucionalismo* fue acuñado para identificar una doctrina filosófica acerca del derecho, que surgió al observar cómo unas propuestas teóricas, defendidas por algunos influyentes académicos, se unían evidenciando la necesidad de un cambio en la tradicional aproximación positivista al derecho por parte de diferentes sectores de la doctrina. Esta corriente heterogénea, difícil de identificar y sin una etiqueta que la agrupara, era apoyada por autores que defendían posiciones –en muchos aspectos relevantes- muy lejanas entre sí. A pesar de esto, sus propuestas teóricas se fueron combinando, ofreciendo la oportunidad de una reconstrucción unitaria que daba cuenta de una nueva doctrina (o de una nueva perspectiva hacia el derecho), que se oponía explícitamente al positivismo jurídico, al tiempo que pretendía apartarse del tradicional iusnaturalismo: el neoconstitucionalismo.” (Pozzolo, 2016, pp. 143-144).

En el neoconstitucionalismo, se propone una nueva concepción referente al Estado de derecho, en la cual se protege la primacía la Constitución, es así que se deberá tener en cuenta una adecuada interpretación y ponderación, sus primeros orígenes históricos se remontan a los iniciales aportes de la emitidos por la jurisprudencia del tribunal constitucional alemán y a través de la aplicación de la Ley fundamental de Bonn.

3.1.1.3. Definición del neoconstitucionalismo

El neoconstitucionalismo constituye un neologismo ambiguo y vago que admite varios sentidos, por eso es que resulta preferible hablar de neoconstitucionalismos (en plural); no obstante, esta situación, más que un defecto constituye una virtud, puesto que el neoconstitucionalismo, como formación jurídico política, se halla presente en todo tipo de debates; en debates de filosofía política que tratan sobre la mejor forma de estructurar las instituciones democráticas; en lo que se debe comprender por derecho y su vínculo con la moral, etc. (Prieto, 2010, p. 462).

El término ‘neoconstitucionalismo’ ha adquirido una complejidad significativa, ya sea como vehículo de significados en sentido estricto, ya sea por los elementos teóricos que lo componen (o descomponen) y que reflejan su función política como doctrina (debido a que, por ejemplo, la elección de interpretar las normas como reglas o como principios cambia el equilibrio entre los poderes estatales y sus competencias)” (Pozzolo, 2016, p. 142).

En consonancia con lo anterior y tomando como base el Estado Constitucional de Derecho, se presentan distintas maneras de entender el neoconstitucionalismo; son las siguientes:

3.1.1.3.1. El neoconstitucionalismo como filosofía política

Esta concepción nace de observar al Estado Constitucional de Derecho como la mejor forma de organizar la sociedad política, donde hay una norma suprema que decide la forma democrática y la forma como se nombran a las autoridades y los cargos públicos. Esta norma suprema señala los valores morales y jurídicos a los que se deben adecuar las autoridades y demás normas; los jueces conformantes de un poder independiente son los encargados de señalar la nulidad de aquellos actos que contravengan lo dispuesto en la norma suprema. Además, pueden sustituir al legislador, siempre y cuando estos no hayan desarrollado adecuadas garantías para un determinado derecho.

El inconveniente que trae esta idea es la aparición de una Constitución invasiva, que deja en los jueces la determinación de los asuntos controvertidos. Prieto señala al respecto la existencia de una concentrada normatividad en derechos, principios y valores, incluidos en el texto constitucional, que desemboca en un decidido judicialismo (Prieto, 2010, p.471). Se considera que la facultad del juez, de aplicar las cláusulas constitucionales a la resolución de todo tipo de conflicto, establece una seria advertencia al interés independiente de la ley.

3.1.1.3.2. El Neoconstitucionalismo como renovación de la teoría positivista del derecho

Según esta afirmación el factor constitucional va a tener predominio por encima de la ley, que pasaría a un segundo plano. Se encuentra a la Constitución como norma suprema, cuya concentración de reglamentación

hace que el valor y adaptabilidad de la ley sea continuamente sometida a interrogación y verificación.

Sin embargo, las distintas formas de comprender el neoconstitucionalismo, este presenta una base muy común, el cual es el ejemplo, de Estado Constitucional de Derecho, que nace en Europa, luego de que se llevó a cabo la segunda guerra mundial.

El Neoconstitucionalismo, como primacía de la Constitución, se entiende como origen primario de las demás normas. Es competencia del juez y de la autoridad y lo que emplea ante los inconvenientes de una realidad desigual con valores opuestos, debe explicar su resolución de manera argumentativa y con una explicación de índole ponderativa (principio de proporcionalidad).

La ponderación, como instrumento interpretativo del neoconstitucionalismo, denota resolver acerca de la primacía de un derecho fundamental sobre otro, cuando ambos se contraponen en la solución de una controversia concreta. Respecto del principio de proporcionalidad, este se encuentra ligado a la intervención de los poderes públicos, a la intervención que realizan sobre un derecho fundamental y, mediante el principio de proporcionalidad, se busca medir su extensión y valorar la proporción de la intervención en el aludido derecho, a través de los sub exámenes de idoneidad, necesidad y ponderación en sentido estricto.

Encontrándose en el ámbito del derecho constitucional, que refiere sobre el uso de los derechos elementales, el desenlace de la discusión acerca de este asunto demanda el uso de explicaciones de mayor relevancia, basándose en cuestiones de juricidad y moralidad (Figuerola E., 2011, p. 2). Por ese motivo, en el neoconstitucionalismo es de vital importancia en el rol que desempeña el juez para la validez de los principios constitucionales.

Asimismo, según Edwin Figuerola (2011, p. 4), el neoconstitucionalismo como Estado Constitucional de Derecho, es el resultado de la convergencia de dos tradiciones; la norteamericana, en cuanto herramienta utilizada para la defensa de derechos y la materialización de los derechos de propiedad, vida y libertad; y la francesa, por el carácter de garantía que ofrece la Constitución.

Resulta importante resaltar que con el neoconstitucionalismo obtiene importancia la filosofía, política, moral y jurídica del intérprete del Derecho, por lo que deja de ser la ley la única, suprema y racional fuente de derecho.

García (2015, p. 495), señala que el neoconstitucionalismo aporta elementos no solo desde el punto de vista teórico, sino también desde los puntos de vista político y jurídico. Así se plantea un tipo de Estado Constitucional de Derecho de alto contenido ideológico, puesto que adopta el modelo axiológico de la Constitución, como norma directamente aplicable en lugar de solo como regla, y que condiciona al resto de reglas de menor jerarquía.

Desde un punto de vista más claramente normativo, como ideología del derecho, la postura neoconstitucionalista subraya la subordinación de todo el derecho al contenido constitucional. Esta perspectiva se conecta, aunque no necesariamente, con la tradición doctrinal del constitucionalismo político en su sentido más amplio, entendido como doctrina de la limitación jurídica del poder. De este modo, con el modelo de Estado constitucional contemporáneo, dotado de una constitución extensa y densa, el constitucionalismo obtiene el resultado querido, puesto que finalmente todo el derecho está sujeto al derecho mismo. Sin embargo, siguiendo esta dirección, se acentúan sobre todo los elementos sustantivos sobre los formales, que se presentan como medios para asegurar la aplicación de un derecho sustantivamente justo y no solo legítimo. En esta línea, se disminuye la atención hacia los mecanismos de *check and balance*, mientras que se acentúa el interés por los valores insertos en los principios constitucionales que se muestran como el baluarte más fuerte en contra de las degeneraciones del poder” (Pozzolo, 2016, p. 145).

“Neoconstitucionalismo y constitucionalización que han desarrollado en nuestro ámbito jurídico son lo mayor expresión de sistemas jurídicos de línea occidental de derecho debidamente codificado. Los propios intelectuales con quienes han originado el cambio, por lo que la fundamentación neoconstitucionalista aún se rige por las normas jurídicas positivas, marcada por constituciones rígidas, largas y muy garantizadas” (Pozzolo, 2015, p. 368)

No obstante, el neoconstitucionalismo tampoco ha estado libre de críticas, así Guastini señala que aquel constituye no una teoría sino una acumulación de actitudes axiológicas y de tesis normativas (Barberis, 2015, págs. 457-458). Este autor hace una crítica del neoconstitucionalismo, principalmente de la conexión que se establece entre derecho y moral y de la diferencia entre principios y reglas; los principios se aplican para la ponderación y las reglas para la subsunción. Barberis discrepa afirmando que el neoconstitucionalismo no constituye solo un cúmulo de ideologías, sino que se refiere a auténticas teorías radicadas en tendencias profundas de la ética contemporánea (Barberis, 2015, pp. 472-473).

Ferrajoli (2015, pp. 523-524) propone una revisión terminológica, puesto que el neoconstitucionalismo como experiencia jurídica de las actuales democracias constitucionales, se ha puesto en contraposición con una noción de constitucionalismo “político”; noción moderna pero antigua, dirigida a la limitación de los poderes públicos como garantía de determinados ámbitos de libertad, y estos límites y garantías son de carácter político, vale decir resultan externos a los aspectos jurídicos. Esto nos permite evidenciar la transformación de prototipo que ha sido elaborado en la estructura del derecho positivo con la introducción de la rigidez constitucional.

Se propone una terminología diversa y correlativa, que utilice términos homogéneos, todos referidos a la experiencia jurídica. Así se utilice la expresión *ius-constitucionalismo*, *Estado Constitucional de Derecho* o simplemente *constitucionalismo* para diferenciarlo del Estado Legal de Derecho, que no tiene Constitución o tiene una constitución flexible, y que caracteriza al constitucionalismo rígido de las actuales democracias constitucionales. Inclusive a las dos concepciones actuales del constitucionalismo jurídico se les puede denominar constitucionalismo *ius naturalista* y *constitucionalismo ius positivista* (Ferrajoli, 2015, p. 526).

Para Salazar (2015, p. 573), resulta relevante hacer una distinción entre las dos teorías predominantes del derecho constitucional contemporáneo: el garantismo y el neoconstitucionalismo. Esta distinción influye con consecuencias significativas en el ámbito de la justicia constitucional, sobre todo cuando se tenga que interpretar y aplicar las normas de principio

establecidas en las atribuciones elementales de los ciudadanos y en las directrices que sustentan el constitucionalismo democrático.

Lo que distingue al garantismo del neoconstitucionalismo es que aquel adopta el positivismo metodológico y los autores neoconstitucionalistas aceptan la inclusión de algunos elementos del derecho natural en el derecho positivo (Salazar, 2015, p. 580).

De acuerdo con lo relacionado al ámbito de la justicia constitucional, el garantismo rechaza el decisionismo en derecho y la función judicial debe ceñirse rigurosamente al principio de legalidad. De esta manera, se podrá reducir la discrecionalidad y la arbitrariedad en el quehacer del juzgador. Al juez le corresponde llevar a cabo una labor crítica sobre disposiciones que resulten inconstitucionales, pero esta labor debe sujetarse al principio de legalidad.

En el neoconstitucionalismo, se es más flexible con la discrecionalidad judicial, se toma en cuenta la actividad del juzgador para la interpretación de las normas, donde se puede acudir a principios morales para la integración del derecho. Aquí la labor judicial será creativa y en algunos casos, el juez suplantarán al legislador.

“El desacuerdo entre principios y normas es claramente una particularidad diferenciadora, y muestra el alejamiento correspondiente al positivismo jurídico, haciendo alusión a la diferencia entre forma y substancia” (Pozzolo, 2015, p. 367).

3.1.1.4. Evolución del neoconstitucionalismo

El neologismo neoconstitucionalismo se utiliza para describir ciertos fenómenos o prácticas institucionales de los Estados constitucionales europeos, tras la segunda guerra mundial. Trata sobre *“una serie de fenómenos evolutivos que han tenido evidentes impactos en lo que se ha llamado el paradigma del Estado Constitucional”* (Aldunate, 2010, p. 83).

“Estos fenómenos se verifican tras el surgimiento de las Constituciones europeas, luego de la Segunda guerra mundial y la labor de los tribunales constitucionales desarrollada a partir de ese momento. Son evidencia de ello, las Constituciones de Alemania, Italia, Francia y más tarde, de España. Esta

evolución forma parte de una nueva fase dentro del desarrollo del proceso histórico del Constitucionalismo Europeo, pero con características diferentes respecto de las etapas anteriores. Por eso, es que recibe el nombre de *neoconstitucionalismo*” (Santiago, 2008, p. 5). “Desde los años en que inicio la segunda guerra mundial, el creciente interés y fuerza reconocidas a los derechos, a través de constituciones y documentos internacionales, junto a la exigencia de reencontrar un modo para hablar racionalmente o razonablemente de justicia, han sido elementos no poco relevantes del *giro interpretativo* tomado por el derecho” (Pozzolo, 2016, p. 149).

Posteriormente, las características del sistema jurídico que resulta de esta evolución se expanden a los demás países del mundo, así en América Latina, con la Constitución colombiana de 1990; también en Hungría, Sudáfrica, India, Turquía, etc.

“Aunque la perspectiva neoconstitucionalista encuentra sus raíces en Europa, con la emanación de las constituciones de la segunda posguerra y en el trabajo de los tribunales alemán e italiano en un primer momento, su formulación a finales del siglo pasado encaja convenientemente con el cambio institucional que durante el mismo período se fue desarrollando en América Latina” (Pozzolo, 2016, pág. 149).

Según el jurista italiano Riccardo Guastini, son siete las condiciones que evidencian la constitucionalización de un establecido método jurídico: “1) *Incorporación de una constitución rígida, que incluye los derechos fundamentales*; 2) *La garantía jurisdiccional de la supremacía constitucional*; 3) *La fuerza vinculante de la Constitución, que no es un conjunto de normas programáticas sino preceptivas*; 4) *La sobreinterpretación de la Constitución, ya que se la interpreta extensivamente y se deducen de ella sus principios implícitos*; 5) *La aplicación directa de los normas constitucionales, que también se aplican a las relaciones entre particulares*; 6) *La interpretación conforme a la constitución de las leyes y normas inferiores*; 7) *Influencia de la Constitución en el debate político*” (Santiago, 2008, pág. 6).

En el sistema, son trascendentes los derechos elementales ya que se posicionan en un puesto central en la vida jurídica y política. Son valores que

impregnan todo el ordenamiento estatal e influyen en las relaciones particulares. Todo esto lleva al crecimiento e importancia del rol que a partir de ese momento van a tener los jueces. Para el neoconstitucionalismo, la constitución es la carta de valores de la comunidad social y política, razón por la cual hay varias conexiones entre derecho y moral (Pozzolo, 2016, pág. 147).

3.1.1.5. El control político y la restricción de derechos en el neoconstitucionalismo

El control político constituye uno de los sistemas por los cuales se aplica el principio del control constitucional del Estado, el otro sistema es el control judicial. El principio del control constitucional del Estado es aquella regla que garantiza que la Constitución va a prevalecer en su aplicación sobre toda norma legal y otras de menor jerarquía.

La fiscalización política de la constitucionalidad de las leyes es llevada a cabo por un organismo diferente a los organismos judiciales ordinarios. Este organismo puede ser el Congreso, un tribunal u otro organismo diferente señalado por Ley.

Se define al control político “como aquella función constitucional de vigilancia del *Parlamento* sobre las actuaciones o descuidos de funcionarios del Estado, en exclusivo del Poder Ejecutivo, y de demanda de información sobre sus actividades. También con este concepto se le considera como un mecanismo eficaz para requerir y respaldar la acción del poder y la administración gubernamental de una manera transparente y al mismo tiempo solicitar la obligación política de las personas que llegan a cargos de elección popular, entre ellos el: Presidente de la Republica, gobernadores y alcaldes y sus equipos de gobierno (administración)” (Constenla, 2014).

En el devenir histórico, la idea de fiscalización política no siempre recibió un reconocimiento completo y manifiesto por parte de la doctrina constitucional. Inclusive diferentes modelos de formas de gobierno pasaron sobre las entidades de control político. Los antiguos contemplaban a esta institución como fragmento elemental del concepto de Constitución. En la edad media, se reforzó la idea de controlar el poder, sin embargo, no se estableció una norma jurídica garantice el control planteado. Desde inicios del siglo XX, la institución regresa a ser tomada

por la doctrina constitucional y desde entonces, se le considera como un elemento fundamental del Constitucionalismo moderno.

Existen una serie de mecanismos por los cuales se lleva a cabo el control político:

- Control preventivo. Se lleva a cabo antes de que se consume la violación al texto constitucional. Opera a través de la consulta que puede hacerle el *Parlamento* al Tribunal Constitucional para examinar la posible infracción constitucional.
- Control efectivo. Se lleva a cabo en el momento en que se comete la infracción constitucional.
- Control retroactivo. Acto mediante el cual se repara un acto de violación a la Constitución.

Ha sido un permanente en la historia de los pueblos, su lucha por establecer mecanismos de control del poder absoluto. Finalmente, en aras de preservar la libertad, se produjo la división y separación de funciones en el Estado, de modo que el poder es ejercido por el gobierno, *Parlamento* y pueblo, estableciéndose un control político mutuo entre los tres.

El control político entre las instituciones del Estado Constitucional de Derecho admite cuatro tipos de relaciones; el control político del Estado sobre el *Parlamento* el control político del *Parlamento* sobre el Estado; el control que llevan a cabo los Tribunales sobre el *Parlamento* y el gobierno; finalmente, el control que lleva a cabo el pueblo sobre quienes detentan el poder. El control político busca lograr el equilibrio y balance entre poderes; no permite que exista un poder unilateral, omnímodo y omnipresente.

En América Latina (Constenla, 2014), de la revisión de sus constituciones políticas, se advierten las próximas particularidades, respecto a la acción del “Control Político”:

- En cada una de las Constituciones Políticas estudiadas se puede ver que la acción de esta ocupación de supervisión es constantemente una tarea que realiza el Parlamento.

- En Chile, la Constitución Política representa la especialidad de la Cámara de Diputados la cual define la convocatoria a los funcionarios a cerca de los temas requeridos y al Senado le compete implantar castigos. Las demás Constituciones Políticas, ambas Cámaras tienen la facultad de ejercer Control Político, al citar a los funcionarios y, ocasionalmente, fijar castigos de índole moral o sancionadora.
- Respecto a las Constituciones Políticas boliviana, chilena, colombiana y guatemalteca, la acción del “*Control Político*”, por parte del Poder Legislativo, puede llevar hacia la exclusión del funcionario, estando conforme a los procedimientos que han sido fijados en las Constituciones.
- Cuando hablamos de las demás Constituciones, no ha quedado explícitamente fijado que la acción del “*Control Político*” conlleve a acciones de destitución del funcionario que ha sido puesto en cuestionamiento por sus acciones o si en todo caso se limita a manifestar una recomendación, que sea dirigida al Poder Ejecutivo, para la destitución.

Los derechos fundamentales constituyen un concepto controvertido en la doctrina; el mismo que ha sido objeto de múltiples definiciones desde diferentes perspectivas. Para Luigi Ferrajoli “*los derechos humanos son derechos subjetivos que se relacionan universalmente a todos los seres humanos en cuanto ostentan el status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar*” (Ferrajoli, 2002, págs. 37, nota 42). Asimismo, los derechos fundamentales no tienen carácter ilimitado, sus limitaciones se encuentran en el sentido de permitir que los demás ejerzan el derecho que les corresponde. Esto para posibilitar una sana convivencia y armonía en la sociedad.

De modo que se admite que los derechos fundamentales puedan ser objeto de restricciones o limitaciones. A la restricción de los derechos fundamentales se les aplica las siguientes teorías (Parra, 2010, pp. 80-81):

- Teoría externa de las restricciones (también se le llama “teoría de los derechos limitables”) Esta teoría parte de la existencia de dos objetos; el primero es el derecho que no está restringido, luego se aplica la restricción y se tiene como resultado el derecho limitado o restringido.

- Teoría interna de las restricciones (“teoría de los derechos no limitables”). Según esta teoría, existe un derecho cuyo contenido se encuentra ya determinado y no puede ser objeto de restricciones, puesto que no se trata aquí de la reducción o disminución del derecho, sino de determinar los límites de su contenido a los que también se les denomina como inmanentes. Esta concepción le sirve al operador jurídico para comprobar si el contenido aparente del derecho es su contenido verdadero.

Se considera que la teoría externa es la más adecuada puesto que explica mejor las restricciones que sufren los derechos fundamentales.

Los derechos fundamentales admiten su restricción ante casos concretos, no obstante, esta restricción tiene un límite que se gradúa a partir de su conformidad con la Constitución y la preservación del contenido elemental del derecho fundamental. Es decir, existe una parte de este derecho que es de indispensable cumplimiento para el amparo efectivo del interés jurídicamente protegido. Asimismo, una forma de control sobre las limitaciones de los derechos fundamentales se realiza en base al principio rector de proporcionalidad.

3.1.1.6 El test de ponderación (según Luis Prieto Sanchís)

“El test de ponderación (también entendido como razonabilidad, proporcionalidad o interdicción de la arbitrariedad), es el modo de resolver los conflictos entre principios. La acepción que mejor se ajusta al uso jurídico de la ponderación refiere que es la acción de considerar imparcialmente los aspectos contrapuestos de una cuestión o el equilibrio entre el peso de dos cosas” (Prieto, 2008, p. 99).

“Es decir que la ponderación culmina con el triunfo de alguna de ellas en el caso concreto. Pero, sí es esencial que exista estabilidad en el plano abstracto o de validez; las normas serán todas del mismo valor, de otro modo no tendríamos que ponderar nada; en una discordancia se impondría el de mayor valor. Se tratan pues, de normas con sentido opuesto y el crítico en un inicio no puede privarse de considerar ninguna de ellas. Por ello, es necesario producir un *enunciado de preferencia condicionada*, que opere sólo en el caso concreto. La

ponderación busca ser una manera para la argumentación de dicho *enunciado de preferencia* que se refiera al caso preciso; un apoyo para solucionar discrepancias entre principios con el mismo valor o jerarquía. También puede ser utilizada la siguiente fórmula: *cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción de otro*” (Prieto, 2008, p. 100).

Siguiendo al Tribunal Constitucional español, el juicio de ponderación comprende necesariamente los siguientes cuatro pasos:

- i. Debe existir necesariamente un fin que sea constitucionalmente legítimo, que será la base en que se fundamentara la interferencia con otro principio y derecho, por lo que se evalúa que, si ambos derechos son legítimos desde la perspectiva constitucional, de ser así se iniciara la comparación de tales normas.
- ii. Se realizará una máxima ponderación para así poder acreditar la idoneidad respecto a la medida objeto de control, esto teniendo en cuenta que no se vulnere algún principio o derecho constitucional. En el desarrollo de esta etapa no se pretende imponer mediante vía jurisdiccional medidas idóneas o que de por sí sean eficaces, sino se busca excluir a las medidas que se acreditan señalándose gratuitas y son de manera objetiva ineficaces.
- iii. Otro punto importante es determinar la participación lesiva de un principio o derecho constitucional es fundamental, ya que se debe acreditar que existe otra medida menos grave o restrictiva que cumpla la misma finalidad. Por lo que, existiendo diferentes medidas, se tendrá preferencia a la que ocasione un menor menoscabo al otro principio de derecho en litigio.
- iv. “La ponderación se concluye con el conocido juicio de proporcionalidad, señalándose que en sentido estricto se deberá evaluar un juicio normativo y jurídico de la medida a imponerse, por lo que debe existir un equilibrio respecto a beneficios que se podrán obtener y los posibles daños que traerá consigo esta medida (verificar medida más razonable), con lo que podrá llegar a determinar la relevancia jurídica que en cada caso en concreto tienen los principios o derechos en disputa, realizando una

valoración conjunta y objetiva entre la satisfacción y el posible sacrificio” (Prieto, 2008, pp. 109-112).

3.1.1.7. Conclusiones preliminares

- Al hablar de un Estado Constitucional Social y Democrático de Derecho inmediatamente se piensa en la función de control del Poder Legislativo y Ejecutivo, base del Estado Constitucional Moderno; ello nos lleva a concluir que la Constitución significa un límite al Poder, contrastable con la evolución histórica del pensamiento humano.
- La historia nos da a conocer a grandes pensadores de la época como Platón, Aristóteles, o Santo Tomás de Aquino, ellos buscaban explicar las causas y por qué se debería limitar el poder mediante criterios racionales, por ejemplo, se preocuparon por dictar medidas en contra del abuso de poder proveniente de cualquier tipo de gobierno antiguo.
- Lograr una armonía constitucional entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo– y buscar no permitir la irregularidad por parte de cualquiera de ellos, no ha sido producido por la imprevisión; ha conllevado un desarrollo de más de 2000 años de evolución en el pensamiento de la humanidad, lo que nos lleva a concluir que la elaboración y uso de los métodos de fiscalización política adecuados se transforman en un requisito en el Estado Constitucional Moderno, pues echando un vistazo al pensamiento de los antiguos se constata que la manera adecuada de gobierno es el gobierno equilibrado, el cual se conseguirá con la identificación de superioridad de la Constitución.
- El origen del neoconstitucionalismo se encuentra vinculado al concepto de Estado de Derecho. Mediante neoconstitucionalismo se inicia una nueva concepción del Estado de Derecho, en el cual existirá superioridad de la constitución.
- El neoconstitucionalismo surge de una nueva fase, de carácter diferente, del proceso histórico de evolución del Constitucionalismo europeo, que se produce después de la Segunda guerra mundial.
- El neoconstitucionalismo constituye un término que admite varios sentidos, los mismos que permiten considerarlo como una cultura jurídico-política presente en todo tipo de debates.

- Con el neoconstitucionalismo toma un papel relevante la filosofía moral, política y jurídica del intérprete del derecho, ya no va a ser la ley la única, suprema y racional fuente de derecho.
- En la doctrina existen críticas para el neoconstitucionalismo, no se le considera como una teoría, sino como una acumulación de actitudes axiológicas y de tesis normativas. Se le critica principalmente la conexión que se establece entre el derecho y la moral y la diferencia entre principios y reglas. El método de la ponderación, o también llamado test de proporcionalidad hace necesaria la aplicación de principios.
- Se hace imprescindible distinguir claramente las diferencias entre el garantismo y el neoconstitucionalismo; las mismas que tendrán consecuencias significativas en el ámbito de la justicia constitucional, sobre todo cuando se tenga que interpretar y aplicar las normas de principio que establecen los derechos elementales de las personas y los principios que sustentan el constitucionalismo democrático.
- El garantismo se caracteriza por rechazar el decisionismo en derecho y la función judicial debe ceñirse rigurosamente al principio de legalidad. En cambio, el neoconstitucionalismo, resulta ser más flexible con la discrecionalidad judicial; toma en cuenta la actividad del juez para la explicación de la normativa, quien puede acudir a principios morales para la interpretación del derecho.
- El control político forma parte del principio del control constitucional del Estado, este garantiza que la Constitución prevalezca en su aplicación sobre toda norma legal y otras de menor jerarquía.
- Mediante el control político, el poder se democratiza y sus funciones se distribuyen racionalmente dentro del Estado Constitucional.
- El control político se orienta hacia el equilibrio y balance entre poderes; no permite el poder unilateral, omnímodo y omnipresente.
- Existe un límite en la restricción de los derechos fundamentales que se gradúa a partir de su conformidad con la Constitución y la preservación del contenido esencial del derecho fundamental.

3.1.2. El *Parlamento* y clases de control político

3.1.2.1. Antecedentes

La historia del *Parlamento* tiene que ver con el paso del autoritarismo hacia la democracia. Así lo demuestra el desarrollo histórico de países como Inglaterra (cuna del parlamentarismo), Estados Unidos (cuna del presidencialismo y del modelo bicameral) y Francia (país que a raíz de la Revolución otorgó importancia al *Parlamento*) (Chávez, 2016, p. 6).

Según los datos referidos, se tiene como un hecho reiterado la existencia de reuniones para deliberar, cualquiera sea su forma de organización, sobre decisiones a tomar con incidencia en la colectividad. En algunos casos, asistían todos los miembros a dichas reuniones, como, también, los más representativos (los más experimentados o más aptos), en los casos en que el número de integrantes de la colectividad haya sido grande. “Las crónicas de las sociedades humanas son de alguna forma las memorias de los dirigentes en sesión en el parlamento: a veces concentrados para tomar decisiones sobre temas de importancia colectiva, siguiendo un proceso mediante el cual los integrantes toman la palabra para intervenir por turnos, uno por uno, debiendo todos tomar la debida atención y escuchar al que habla, teniendo toda la posibilidad de intervenir en su oportunidad y orden” (Bátiz, 1999, p. 22).

“Los orígenes del *Parlamento*, según sus funciones conocidas en la actualidad, dieron sus primeros avances con los comicios de las centurias en Roma, y también las antiguas asambleas populares en Grecia” (Bernaes, 2002, p. 27). En la antigua Grecia y en Roma existieron instituciones como el Senado ateniense o el Senado de los patricios romanos, que se podrían considerar como antecedentes de la institución parlamentaria de origen anglosajón; no obstante, lo único en común que tenían ambas instituciones eran dos elementos básicos del *Parlamento*: el debate y la votación de lo que se discute.

Pellet Lastra señala que se trata de entidades políticas diferentes que se desarrollaron en periodos históricos diferenciados, estando apenas conectados en algunos aspectos secundarios (Pellet, 1995).

Lo que nace con la institución política anglosajona y le diferencia de las instituciones de la antigüedad es el mandato representativo, que luego se fortalecerá cuando se constituyen los derechos de primera generación, asimismo

los mecanismos de elección y participación ciudadana. “Sin duda, el *Parlamento* y la representación política han sido categorías muy relacionadas a través de la historia” (Abellán, 1996, p. 163).

Precisamente, en Grecia, la democracia no era representativa, como sí lo es en la actualidad. Los ciudadanos participaban activa y directamente en el ámbito público; esto gracias al espacio reducido de la “polis” griegas (Carro, 1962). Por su parte, el Senado romano, institución excepcional por diversas razones, tuvo una larga duración en la historia de Roma, la que transcurrió por tres grandes periodos: la monarquía legendaria, la república y, por ultimo, el imperio. En estos periodos el Senado romano, fue mutando, unas veces fue un verdadero centro de poder, en otras ocasiones un símbolo de tradición y casi siempre un formalismo para legitimar su poder, “no existieron muchas variaciones muy por el contrario se pudo conservar su prestigio y carácter de la más alta autoridad moral y política” (Bátiz, 1999, p. 23). Lamentablemente, el Senado romano, si bien puede decirse que fue en cierta medida representativa, en la práctica fue manipulado por el poder absoluto del César (Loewenstein, 1970, p.55).

Indiscutiblemente los orígenes siguientes del *Parlamento* están en Inglaterra, tal es así que se sostiene que lo que actualmente se conoce como órgano legislativo de un Estado constitucional esconde formas de la tradición parlamentaria inglesa, la cual tiene muchos siglos de desarrollo (Bernales, 2002, p. 28). Así, el *Parlamento* británico encuentra, en un primer momento, su antecedente, en el *Magnum Concilium* (en el año 1154, teniendo como rey a Enrique II), el cual era la asamblea de los principales personajes del reino, presidida por el príncipe. Posteriormente, se unieron a este consejo los vasallos directos de la Corona y formaron el *Commune Concilium* (Chávez, 2016, p. 6), el cual serviría de órgano consejero del Rey, tanto en temas de negocio como en asuntos judiciales (Bernales, 2002, p. 28). También es un antecedente el nacimiento de la Carta Magna del Rey Juan “Sin Tierra” en el año 1215, establecía que no se otorgarían nuevos subsidios por la corona, sin la opinión del *Magnum Concilium* (que era el consejo de sabios y magnates, conocido también como el *Witenagemont*, creado en los albores del siglo XIII; se le considera como una de las instituciones próximas a la actual concepción del *Parlamento* (Segovia, 2013).

3.1.2.2. Definición de *Parlamento*

Parlamento proviene de la voz latina “parla”, cuyo significado es *acción de hablar o conversar unos con otros*. Refiriéndose al acto de comunicarse, inteligentemente, estableciendo una relación de consenso, a través de la palabra oral, cuyo propósito será tomar acuerdos. “Con el tiempo hablar entre sí, con el fin de arribar a cuerdos fue siendo de vital importancia y se convirtió en una prerrogativa institucional de un grupo de personas que se reunían con el objetivo de tomar decisiones del futuro del reino” (Bernales, 2002, p. 27). En este sentido, la expresión *Parlamento* se empieza a usar en Inglaterra, en el siglo XIII.

Precisamente, las sociedades se articulan a través del lenguaje (desde una norma elemental hasta una de marcada complejidad). Más aún en el ámbito político y de la organización social, donde es en el *Parlamento* (lugar en que se habla), donde las personas se relacionan hablando entre sí con el propósito de arribar acuerdos, debiendo tomar decisiones de gran relevancia (Bátiz, 1999, p. 22).

Según el autor Enrique Bernales, define al *Parlamento* como “el órgano del Estado mediante el cual se realiza la expresión total de la soberanía del pueblo, ya que esta se refleja en la elección democrática de sus gobernantes, asimismo se evidencia el pluralismo correspondiente a esa base social, adquiriendo así la legitimidad respecto a su origen. También se encarna el denominado poder constituido, el mismo que tiene las siguientes funciones principales: emisión de la normativa según los procedimientos constitucionales, inspeccionar el ejercicio *del* poder, supervisar al Poder Ejecutivo y tener el ejercicio de la representación política” (2002, p. 28). Cabe precisar que la naturaleza política del *Parlamento*, la obtiene el acopio histórico desde el modelo medieval y su desarrollo cronológico de esta institución jurídica, hasta los últimos cambios de introducción de la revolución liberal. Es pues, el *Parlamento*, “esta figura jurídica del Estado es quien tiene el ejercicio pleno de la representación popular, también es el órgano encargado de realizar el debate de ideas respecto a temas de trascendencia para la nación, hasta poder llegar a un acuerdo el mismo que será llevado como proyecto de ley para su discusión” (Bernales, 2002, p. 27). Así, pues, esta institución tiene que ver con la celebración de reuniones donde se

toman acuerdos de naturaleza política, tal cual, en sus orígenes, en el medioevo, cuando el rey se reunía a debatir y recibir consejos de los nobles.

Por otro lado, existe un acuerdo mayoritario respecto de que la Democracia constituye el sistema de gobierno más aceptable; no obstante, ese acuerdo disminuye ostensiblemente cuando se hace referencia a su institución representativa, el *Parlamento*, cuyo desprestigio y pérdida de legitimidad entre la población es hartamente conocido.

Se trata de que el *Parlamento* recupere la confianza de la población, por su calidad de institución central de la democracia y supere la paradoja antes descrita. El *Parlamento* como representante del pueblo trabaja con el propósito de que mediante la democracia se logre una respuesta a las exigencias elementales de la población y también que se puedan solucionar los problemas sociales de mayor transcendencia, a fin de buscar el bienestar social.

Como órgano representativo de la sociedad, al *Parlamento* le corresponde conciliar las expectativas e intereses de grupos que expresan diferentes ideas, incluso contrapuestas, utilizando para ello canales democráticos como el diálogo y la conciliación.

Como órgano legislativo, al *Parlamento* le corresponde adecuar la legislación a las necesidades y circunstancias de la sociedad en evolución constante. Asimismo, supervisa la acción del gobierno y garantiza que rinda cuentas de su accionar a la ciudadanía.

En la actualidad, el *Parlamento* busca elevar su imagen y prestigio ante el pueblo a través de actividades que propicien una mayor dinámica de interacción mediante el diálogo con los ciudadanos, de modo que este se sienta genuinamente representado; también procura tener mayor eficacia en la labor legislativa y de control del gobierno.

Se considera que un *Parlamento* democrático debe responder a cinco características centrales: ser representativo, transparente, accesible, responsable y eficaz. La sede de las Naciones Unidas, en el año 2005, señaló mediante voz de sus presidentes de las asambleas legislativas que “en un gobierno democrático el parlamento es la figura jurídica más importante,

mediante el cual se busca la expresión del pueblo, asimismo promulga normas de las cuales da cuenta al gobierno (Beetham, 2006, p. viii).

3.1.2.3. Evolución en el Derecho europeo

En la Europa medieval, del siglo XII y XIII, existieron antecedentes de las asambleas parlamentarias. Nos referimos a las experiencias inglesa y continental europea. En el caso inglés, existe un máximo de continuidad evolutiva parlamentaria y en el continente se produce una ruptura institucional entre las asambleas feudales y los modernos *Parlamentos*.

En la edad media, específicamente a finales de esta época, surgió la idea de que el *Parlamento* representaba al pueblo y en el siglo XVI adquiere una capacidad de iniciativa legal que contrarresta los poderes del soberano. Más adelante, con el apogeo del Constitucionalismo tradicional de las revoluciones inglesas del siglo XVII, el *Parlamento* sale fortalecido y pasa a representar a todo el reino.

Es en este contexto que surge la concepción de Hobbes sobre la representación, que es expresada en el *Leviatan*, donde se considera que el soberano es el representante del pueblo, que ejerce el poder sin límites temporales y materiales, lo que se contrapone a la concepción liberal de representación, que vendrá posteriormente.

Respecto de las Asambleas feudales, actuaban como instancia subordinada de consulta, asistencia y colaboración al monarca, comunicándole quejas, sin que hubiera una verdadera participación de la asamblea en las funciones políticas.

El *Parlamento* moderno, ya sea el inglés o los que proceden de la revolución francesa, se caracteriza por ser una institución jurídicamente independiente del pueblo, que recibe de los ciudadanos, no un mandato imperativo, sino un mandato representativo (Abellán, 1996, p. 167).

Seguidamente, con las actuaciones proletarias de los años 1830 y 1848, en Francia se producen cambios en la representación y el *Parlamento* liberal. Se consideraba que era imposible considerar a la nación como un todo homogéneo, moral y supraindividual, en el que los intereses individuales sean reconducidos a un interés común. Se considera que la población, mediante los partidos

políticos y los sindicatos, ostenta la auténtica voluntad política. De esa manera, el esquema representativo liberal queda distorsionado, puesto a través de los partidos políticos, se busca canalizar las voluntades heterogéneas de la sociedad.

Hoy este sistema se encuentra en crisis, puesto que suelen llevarse a cabo las decisiones fuera del recinto parlamentario con la participación de los altos dirigentes de los partidos; ya no son las decisiones producto de la deliberación y contraste de opiniones dentro del Congreso. Se busca publicidad y popularidad entre el pueblo con fines electorales. Cuando existe mayoría de la agrupación política de gobierno en el Congreso, se hace difícil que se cumpla el dogma de la separación de poderes. Todo lo anterior ha originado un trastorno de la mecánica parlamentaria que según Ángel Abellán (1996, p. 174) ha producido lo que se conoce como la “crisis del *Parlamento*”.

3.1.2.4. Evolución del *Parlamento* en el derecho peruano

En el devenir de la historia peruana, el *Parlamento* no ha ocupado un rol preeminente en la estructura del Estado, como en otros países, puesto que es conocido que en el nuestro, desde la época de la independencia, se sucedieron varios gobiernos de facto. Solo en la situación actual del país en que vivimos en democracia desde el año 1980, resulta ser el periodo más largo que tenemos en la sucesión de diversos gobiernos democráticos, salvo la excepción del gobierno dictatorial, que disolvió el *Parlamento* en el año 1992.

A lo largo de la historia republicana, el *Parlamento* ha tenido una participación importante como foro donde se han discutido los grandes temas nacionales; no obstante, no se ha producido el robustecimiento de las instituciones políticas ni el mantenimiento del equilibrio de poderes. En muchas ocasiones, se han suscitado crisis en la relación con el gobierno, ya sea porque este era minoría en el *Parlamento* o era mayoría y no se podía llevar a cabo un efectivo rol fiscalizador.

Seguidamente, se hace un recorrido de la regulación que ha tenido el *Parlamento* peruano a través de las diferentes Constituciones de nuestro país en la historia:

- **CONSTITUCIÓN DE 1823**

Esta Constitución consagraba un sistema unicameral imperfecto. Es decir que el Congreso estaba formado por los representantes o diputados, pero existía una Cámara pequeña (Senado Conservador), que velaba esta norma por el cabal cumplimiento de las normas constitucionales y también las con rango de ley, esta constitución no entro en vigencia en la práctica.

- **CONSTITUCIÓN DE 1826**

“La reconocida como Constitución vitalicia o Bolivariana. Planteaba un régimen de sistema Tricameral, se proponía un congreso que contara con tres cámaras: la primera cámara era denominada de los tribunos, realizando una comparación en la actualidad es como si fuese una cámara de diputados, la segunda cámara de Senadores y la tercera cámara de Censores, estas autoridades se encargaban de lograr el cumplimiento de las normas jurídicas, asimismo de tratar la declaratoria de suspensión del vicepresidente y también respecto a los secretarios de estado” (Ferrajoli, 2002).

- **CONSTITUCIÓN DE 1828**

Por medio de esta constitución se eleva a rango constitucional de manera primigenia el bicameralismo real, postulando que en el parlamento existen dos cámaras: la primera denominada Cámara de Senadores, estas autoridades eran electos por medio de las juntas departamentales, y la segunda señalada como Cámara de diputados, estos eran elegidos en referencia y proporción de la población con capacidad electoral según las provincias; estas dos cámaras antes descritas se prestaban colaboración entre sí, sin que hubiera especial preponderancia de alguna de ellas.

- **CONSTITUCIÓN DE 1834**

También estableció la existencia de un Congreso bicameral, en esta carta magna se establecía que el mecanismo de elección de los diputados era a través de representantes, los mismo que fueron elegidos según las elecciones realizadas por parroquias y provincias (según artículo 10 y 11) los mismos que serán conformados por la totalidad de los ciudadanos que tienen capacidad de sufragio.

- **CONSTITUCIÓN DE 1839**

Denominada como la Constitución de Huancayo, que mantuvo el sistema bicameral, también se postula el fortalecimiento de las atribuciones del Consejo de Estado.

- **CONSTITUCIÓN DE 1856**

Eliminó la figura del Consejo de Estado, estableciendo un sistema bicameral. Se fortalecieron las facultades del Congreso.

- **CONSTITUCIÓN DE 1860**

Esta carta magna ha sido la que ha perdurado durante más tiempo en el desarrollo de la historia republicana de nuestra patria, asimismo se debe enfatizar que se regulaba el sistema bicameral, cabe señalar que tuvieron mecanismo de control político directo, sin tener reconocimiento constitucional.

- **CONSTITUCIÓN DE 1867**

Consagró un régimen unicameral; casi no tuvo vigencia puesto que fue reemplazada por la constitución de 1860

- **CONSTITUCIÓN DE 1920**

Mediante esta constitución se promueve un sistema bicameral, señalando que la duración tanto del parlamento como del Poder Ejecutivo sería por el plazo de 5 años, debiendo contar con un Consejo de Estado. Otro punto resaltante es precisar que se establece que el Poder Legislativo estaría conformado por 35 senadores y con una cámara que estaría integrada por 110 diputados.

- **CONSTITUCIÓN DE 1933**

La constitución de 1933 tiene un modelo que proponía una doble cámara denominadas, así: cámara política y cámara de senado funcional. Se reguló que la cámara de senado funcional estaría integrada por los diferentes representantes profesionales y los dirigentes de los gremios, con esto se buscaba una justificación para que existan dos cámaras y por ende duplicidad de sus funciones.

De allí que el régimen político establecía que ambas cámaras podían: censurar, interpelar, negar confianza, etc.; lo único que diferían entre las funciones de estas era lo referente a la prerrogativa del antejuicio político, mediante el cual los diputados se encaraban de realizar la acusación y los senadores eran quienes juzgaban. Resultando lo antes mencionado equivalente a un *impeachment* norteamericano.

Cabe precisar que durante la vigencia de esta norma constitucional el parlamento no procedía de manera unificada por dos cámaras, sino muy por el contrario se verificaba dos congresos con las mismas funciones de fiscalización y control; por lo podría darse el caso que una de las cámaras interpele a un ministro, y sin embargo la otra cámara este resolviendo la propuesta de reprobación y forzándole a renunciar.

- **CONSTITUCIÓN DE 1979**

Por medio de esta constitución se estableció un sistema bicameral imperfecto; en este modelo estas cámaras si tenían facultad de legislar, sin embargo, en esencia tenían funciones diferentes. “Por ejemplo, el senado realiza lo siguiente: ratificaba los nombramientos de algunos altos funcionarios por encargo del Jefe de Estado como Embajadores, altos mandatarios de nuestras fuerzas Armadas y vocales supremas, también se encarga de la designación de los tres de los cinco vocales de la corte suprema, elegía a los miembros del directorio del Banco Central de Reserva, al Contralor General de la República. Por su parte, los Diputados exclusivamente podían interpelar,

censurar y negar confianza, mientras que el Presidente de la República la autoridad de disolver solo a la cámara de diputados” (Ferrajoli, 2002).

- **CONSTITUCIÓN DE 1993**

El artículo 90º de la actual Constitución, señala que “el Congreso es unicameral; sin embargo, existe un bicameralismo imperfecto, ya que existe un órgano denominado Comisión Permanente que funciona como una institución de acusación Constitucional, igual a lo que era la Cámara de Diputados. Sus funciones son las de ratificación de nombramiento de ciertos funcionarios públicos, además ejerce facultades legislativas delegadas con limitaciones derivadas de la naturaleza de las normas y no puede ser disuelta”.

3.1.2.5. Efectos de la modernización parlamentaria en América Latina

Elice (2013, p. 2) considera que “los *Parlamentos* latinoamericanos se modernizaron en el sentido de haber incorporado nuevas tecnologías y métodos para apoyar y facilitar sus actividades, pero no se modernizaron en el sentido de promover una nueva mentalidad para organizar su trabajo y actuar a partir de una visión clara de su rol en la sociedad y el mundo de hoy. Por esta razón y pese a los cambios experimentados y la voluntad de los propios actores, la mayoría de *Parlamentos* latinoamericanos, si no todos, presentan una profunda crisis de representación e identidad y tienen una poco satisfactoria relación con los ciudadanos a quienes representan”.

“Entre los cambios que se deben realizar para la modernización y reforma parlamentaria, está la reforma y simplificación de los procedimientos de control parlamentario y la revisión de todos aquellos procedimientos e instituciones que son culturalmente ajenas a las características del quehacer político latinoamericano” (Chigne, 2011).

3.1.2.6. Clases de control político

Dentro del Estado, la institución del control puede asumir diversas modalidades. Para el presente trabajo resulta relevante tomar en cuenta la fiscalización jurídica y la fiscalización política. El control jurídico del Estado se manifiesta en la llamada justicia o control constitucional y la jurisdicción contenciosa, que tienen como sujeto pasivo al Estado. El control político del

Estado se manifiesta a través del juicio político, las comisiones investigadoras del congreso, la interpelación y la cuestión de confianza.

Consideramos preciso resaltar que existen disconformidad entre la fiscalización jurídica y la fiscalización política del Estado; Hernán Salgado señala “que este último se caracteriza por su carácter subjetivo, puesto que se sustenta en criterios de confianza y oportunidad; la valoración se apoya en la libre apreciación de quien juzga. En cambio, el control jurídico es más riguroso y se sustenta en normas de derecho que tienen una valoración predeterminada; constituyen reglas que limitan la discrecionalidad del juzgador” (Salgado, 2004).

La libertad de valoración que caracteriza al control político se da aun cuando el ordenamiento jurídico señale las condiciones en que se debe dar el acto sujeto a control, así Aragón (2002) dice que “cuando un órgano político se sustenta en la constitución u otra norma, realiza una interpretación de índole política y no jurídica, es decir no se sustenta en motivos de derecho sino de oportunidad”.

Respecto de las clases de control político, Chirinos y Rivas (Chirinos & Rivas, 2015) destacan la opinión de los siguientes autores peruanos:

Víctor García Toma (2011) clasifica el control político de tres maneras:

- **Concurrente.** - Implica el examen de los servicios u obras realizadas por el gobierno durante el proceso de elaboración de las mismas, este tipo de control político se encuentra a cargo de las instituciones que requieren información y realizan un test de preguntas frecuentemente.
- **Posterior.** - Como su nombre lo indica, se trata del examen de la acción gubernamental de modo posterior, consecutivo o subsiguiente a su proceso de realización. Aquí se aplica la institución de la dación de cuenta.
- **Punitivo.** - Conlleva el examen de la responsabilidad política que se deriva del ejercicio de una alta función pública. Comprende la interpelación y censura.

Para Cesar Landa, el control político se clasifica en:

- **Preventivo.** Se refiere a los métodos de organización y fiscalización en la constitución del gobierno, se ejerce en la Investidura.
- **Funcional.** Implica llevar a cabo las actividades de fiscalización parlamentaria a través de los pedidos de informes, invitación a los ministros y la dación de cuenta.
- **Represivo.** Pone en funcionamiento las funciones de investigación, control y de sanción; de allí que estará realizado por comisiones de investigación, interpelación, censura y el antejuicio político.

También en el ámbito internacional, Chirinos y Rivas (2015, p. 24) destacan a los siguientes autores que clasifican el control político de la siguiente manera:

Karl Loewenstein, en su obra *“Teoría de la Constitución”* postula la siguiente división: los controles verticales y horizontales, los controles intraorganos e interorganos, estos controles operan mediante acciones recíprocas las cuales son: el federalismo, los derechos fundamentales e individuales y el pluralismo.

El autor “Ignacio Fernández Sarasola, en su trabajo titulado *“El Control Parlamentario y su Regulación en el Ordenamiento Español”*, respecto a las clases del control se sustentan en las distintas finalidades que este asume, así pueden agruparse en las siguientes categorías:

- **Control-garantía.** Se trata de un control a través de la aprobación o desaprobación en la intervención bajo los lineamientos que debe actuar el parlamento, debiendo aplicarse las medidas si es que se incumplen alguno de los parámetros.
- **Control-inspección.** Mediante este control se pasa por dos fases: la primera por la cual se realiza la recepción de la información por intermedio de un controlador (fase de información) y la segunda fase de contraste por medio de parámetros de control (denominada fase de juicio).
- **Control-dirección.** Control dinámico, que asume una caracterización plurifuncional, esto debido a que no únicamente se tendrá que realizar la función de fiscalización sino también de dirección.

- **Control-responsabilidad.** Concepto que origina dos posturas; la primera vincula el control que, debido a la responsabilidad política parlamentaria, claro está mediante mecanismos como la destitución del gobierno, y en consideración la moción de censura; mientras que la segunda postura vincula el control con la responsabilidad difusa; es decir, con la que se exige necesariamente la opinión de la sociedad. Se buscaría con esto propiciar el desgaste del gobierno.

Asimismo, puede decirse que “el control político mediante a través de sus instrumentos pretende ejercer una función garantista, con la finalidad de que su aplicación por parte de los órganos políticos del estado no se permita cualquier tipo de vulneración a las libertades públicas, al adecuado funcionamiento de los organismos jurisdiccionales y que tienen implicancia constitucional” (Valadés, 2002).

3.1.2.7. Las Political Questions

“Con el propósito de impulsar una *corriente judicial auto-restrictiva* o prudente en los casos difíciles, es que se origina en los Estados Unidos la doctrina de las *political questions*. Esta doctrina asumió que había cuestiones constitucionales que no eran justiciables” (Landa, 2000, p. 111).

“La doctrina de la cuestión política es una doctrina de auto contención judicial, de limitación de los poderes de la Corte suprema que, en el famoso caso de *Marbury vs Madison*, había reconocido el poder de la Corte Suprema para la revisión judicial de la constitucionalidad. Se puede decir que, a partir de este famoso caso, existió una corriente del activismo judicial clásico, para la cual no había disposiciones de la Constitución que pudieran exceptuarse del control constitucional” (Landa, 2000, p. 112). Y ahora, a partir del caso *Luther vs Borden*, las *political questions* constituyen una teoría orientada a restringir los poderes de la Corte Suprema.

Se trata de una doctrina que no está regulada expresamente en la Constitución estadounidense, sino constituye una creación de la judicatura norteamericana.

La Corte Suprema de los Estados Unidos ha definido la doctrina de la cuestión política como “una de las reglas básicas del sistema federal, y sobre el lugar

apropiado de esta Corte dentro de dicha estructura” (37). A pesar de tratarse de una definición que no se caracteriza por su precisión, a lo largo de los años ha sido utilizada por la Corte Suprema como método para rechazar su intervención en casos que considera corresponde su tratamiento a las esferas políticas del gobierno.

Dante Figueroa (2012) señala que “el sustento de la doctrina de la cuestión política en los Estados Unidos radica en conservar el delicado sistema de frenos y contrapesos sobre el cual se asienta el sistema político estadounidense que permite mantener a las tres ramas de gobierno en un pie de igualdad”.

En Gran Bretaña, los actos políticos se expresan a través del llamado acto de Estado (*“acts of State”*), que se encuentra muy ligado al peso del dogma de la soberanía del *Parlamento*, el mismo que invita a los jueces a no entrar en un campo vedado: la “selva política” (caso *“Colegrove vs. Green”*) (Zúñiga, 2008).

Según Francisco Zúñiga (2008, pp. 276-277), en Francia, “el acto político se tratará en contexto con el Estado y deberá atender en función al principio de separación de poderes, mientras en el Alemania se tendrán en cuenta dos direcciones teóricas en correspondencia a la no justiciabilidad de las cuestiones políticas, así tenemos: una tendencia formal del acto político, esta se caracteriza por la discrecionalidad en símil respecto al acto administrativo (actividad reglada) de allí que se colige que la actividad libre tiene presencia en las diferentes funciones materiales como la política exterior, legislación, relaciones entre partes de Gobierno – Parlamento; y en la otra, una tendencia antiformalista, en la cual se señala que los actos políticos se encuentran sometidos a los dominios que se ejercen en la política, de allí que se puede colegir que el Estado podrá imponer su misma esencia”.

En América Latina respecto a la doctrina del acto político se han realizado avances importantes; así, en Argentina, el jurista Segundo Linares Quintana (1978), “vincula al acto con la figura de la prudencia política precisando que como criterio rector se tendrá que tener en cuenta lo siguiente: que mediante la prudencia política se busca poder dirimir lo que es una cuestión política no justiciable, sin embargo no existe un horizonte claro, preciso o que no se discute respecto al marco político y al jurisdiccional, asimismo este criterio

denominado prudencia política es dinámico por lo que podrá variar en el paso del tiempo y se podrán alegar circunstancias que permitan su modificación, bajo la misma línea se ha expresado mediante sus jurisprudencias la Corte Suprema de los Estados Unidos y el más alto tribunal argentino”.

Respecto a una definición de las *political questions*, Lucio Pegoraro señala que “la cuestión política tiene un alcance restringido o extensivo esto en razón a las circunstancias que deben ser de acorde a las exigencias del tiempo. Definir jurídicamente de este término es casi imposible, esto en medida que su sustento es de manera circular: se entiende que las cuestiones políticas son aquellos casos sin solución mediante una vía judicial, de allí que las causas sin alguna solución por un proceso judicial son entonces las famosas cuestiones de relevancia política” (Landa, 2000, pág. 114).

Como se trata de una particularidad a las reglas que rigen la competencia de la institución del poder judicial, en cuanto a su conocimiento de los casos constitucionales, de allí que su interpretación debe ser restrictiva para la adecuada calificación de las cuestiones puramente políticas, dentro de los cauces constitucionales, “para cual, cabe plantearse la pregunta: no qué es una *political question*, sino cuándo un tema de la agenda pública se convierte en una *political question*. [...]. En ese sentido, la calificación de un proceso constitucional como político o no, no tiene una definición *apriori*, sino casuística; en la medida que lo político opera con categorías decisionistas” (Landa, 2000, p. 113).

Como se ha dicho, “en respuesta a la corriente del activismo judicial clásico, apareció la corriente judicial auto-restrictiva. Y en respuesta a estas dos corrientes surgió una tercera corriente judicial denominada funcional, la cual buscaba el equilibrio entre ambos extremos de las corrientes precedentes, por lo que propuso una intervención judicial fundamentada en razones prácticas, causó un impacto en la jurisprudencia de los tribunales europeos, y asumió un papel frontal contra el formalismo jurídico constitucional. Precisamente, la jurisprudencia constitucional peruana –en el caso del exmagistrado del Tribunal Constitucional, acusados en el año 1997–, asumió esta tercera postura” (Landa, 2000, p. 112).

Sobre esto último, Landa afirma que “El tribunal Constitucional como máximo intérprete de la constitución política le compete judicializar las *política questions* y no al congreso de la república, debiendo realizar su control judicial a la luz de los principios rectores clásicos, las técnicas de argumentación e interpretación constitucional, siguiendo este sentido evitaremos los excesos y arbitrariedades del parlamentario y del gobierno, no permitiendo que resulte el abuso judicial” (Landa, 2000, p.138). Y a través de una selección objetiva de los magistrados, y el impulso que se debe promover para el respeto a las garantías institucionales, así como el adecuado funcionamiento que las normas establecen respecto a los límites de su interpretación constitucional en causas políticas, se podrá enfrentar la problemática del ejercicio de poder excesivo por parte de los magistrados constitucionales.

3.1.2.8. Conclusiones preliminares

- El *Parlamento* surge cuando la democracia reemplaza al autoritarismo.
- El *Parlamento* tiene que ver directamente con la representatividad. En Grecia esto no se dio porque eran todos los habitantes quienes participaban directamente en reuniones llevadas a cabo de manera ordenada. Es entonces, en Inglaterra donde cierto sector de la población se vio representada por los principales personajes del reino, quienes presididos por el Príncipe formaron el *Magnum Concilium* (para tratar temas de negocios como de asuntos judiciales).
- Al inicio, en Inglaterra, siglo XIII, la expresión *Parlamento* es entendida como la prerrogativa de un grupo de miembros principales que se reunían para deliberar y tomar acuerdos que señalarían los destinos del reino. Por tanto, el *Parlamento* es el lugar donde se habla para tomar decisiones de importancia política y social.
- El *Parlamento* es el órgano representante de la soberanía de una Nación, cuyos miembros responden a una elección popular, donde obtienen su legitimidad.
- El *Parlamento* tiene por función expedir normas, controlar el ejercicio del poder, fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo y la representación política.

- El *Parlamento* es una institución que ha perdido prestigio y legitimidad en los últimos años, pese a que se considera que el sistema democrático es el tipo de gobierno más aceptable.
- Que el pueblo, a través de los partidos políticos de masas y sindicatos ostente la auténtica voluntad política, constituye un sistema que hoy se encuentra en crisis, donde suelen tomarse las decisiones fuera del recinto parlamentario con la participación de los altos dirigentes de los partidos; ya no son las decisiones producto de la deliberación y contraste de opiniones dentro del Congreso. Se busca publicidad y popularidad entre el pueblo con fines electorales.
- A través de la historia republicana del Perú, no se ha producido el fortalecimiento de las instituciones políticas ni el mantenimiento del equilibrio de poderes; en muchas ocasiones, se han suscitado crisis en la relación con el gobierno, ya sea porque este era minoría en el *Parlamento* o era mayoría y no se podía realizar un efectivo rol fiscalizador.
- El control político tiene carácter subjetivo, se sustenta en cuestión de seguridad y de oportunidad; en suma, en la libre apreciación del juzgador. En cambio, el control jurídico se sustenta en normas de derecho, a las que corresponde una valoración determinada; se trata de una discrecionalidad reglada por Ley.
- La doctrina de la *political questions* surge en Estados Unidos de América, en la mitad del siglo XIX, con el propósito de poner freno a la corriente judicial que se había originado desde inicios de aquel siglo, con el caso *Marbury vs Madison* (año 1803). Es decir, se trataba de una nueva corriente de carácter restrictiva o prudente (corriente judicial auto-restrictiva), en contraposición de la existente en ese momento, que se caracterizaba por una importante intervención judicial (corriente del activismo judicial clásico). Sin embargo, surgiría una tercera corriente judicial, que buscaría un equilibrio entre las dos anteriores. Así, la corriente judicial funcional busca una intervención judicial fundamentada en razones prácticas
- No existe una definición jurídica unívoca de las *political questions*, pues una definición estaría supeditada a las circunstancias del tiempo. No se

necesita saber qué es una *political questions* sino cuándo estamos ante una cuestión política. La jurisprudencia constitucional peruana asumió esta tercera postura, en el proceso seguido por los exmagistrados del Tribunal Constitucional destituidos de sus cargos en 1997.

- Se plantea una corriente funcional de las *political questions* significaría que el T.C sería el órgano competente que tendría que conocer de las cuestiones políticas y no el Congreso. Por esto la elección y vigilancia de los máximos intérpretes de la constitución deberían ser óptimas.

3.2. La acusación constitucional

3.2.1. Definición

Seaman (2013) define “la acusación constitucional como un procedimiento constitucional complicado, de naturaleza jurídico-política presentado ante el Congreso con el objetivo de hacer efectiva la obligación de los altos funcionarios del país expresamente designados por la Constitución Política del Estado, por estar englobado en alguna causal de ilegalidad constitucional señalada por la Carta Fundamental y que explica la remoción de su puesto”.

La acusación constitucional es un procedimiento parlamentario especial, cuyo objetivo es establecer las ocasionales obligaciones en las que pueda haber participado un alto funcionario acusado por el cometido de delitos llevados a cabo en la realización de la función ejercida, o la falta constitucional en que hubiera incidido mientras se cumplían las actividades en uno de los puetos. (Delgado-Guembes, 2012, p. 483).

Eguiguren (2007) define “al *impeachment* como aquel instituto cuya finalidad es retirar de sus funciones e imposibilitar a la persona que se desempeña un alto cargo público por el cometido de un delito, infracción o mala conducta, en transgresión de la confianza pública que se le había entregado”.

3.2.2. Orígenes

Los antecedentes de la acusación constitucional se inician en Inglaterra en el siglo XIV. Donde, durante el reinado de Eduardo III que gobierno entre 1327 y 1377, fue asentada la institución del *impeachment*.

“El antecedente histórico nos muestra que en el año 1376 se usó un *impeachment* en contra del barón William Lotimer, quien era consejero privado y chambelán del rey, este fue acusado de pactar una orden criminal con los comerciantes Richard Lyons y Alice Perrers. Como consecuencia, se le acusó de malversación y fraude financiero, al apoderarse de multas que pertenecían a la corona, adquirir a precio vil las deudas reales a fiadores angustiados por la falta de los pagos establecidos y recibir reembolsos de préstamos falsos. Al comprobarse la autenticidad de las acusaciones, se procedió a encarcelarlo y colocarle una multa” (Eguiguren, 2008).

En el año 1386, Michael de la Pole, canciller de Inglaterra, conde de Suffok, fue sentenciado a prisión por el delito de traición, después de un *impeachment* en la Cámara de los Lores. El rey Ricardo II mandó la derogación de esta medida. Esto se estableció debido a que los jueces ordinarios escaseaban de capacidad para procesar y ocasionalmente castigar a los altos dignatarios del reino.

Son cuatro los periodos a través de los cuales se puede estudiar la institución del *impeachment*:

1º periodo. Las imputaciones que realizaba la Cámara de los Comunes contaban únicamente con naturaleza de carácter penal. Esto se dio aproximadamente a mediados del siglo XVII.

2º período. La imputación se expande en oposición de los ministros de Estado, por infracciones serias de naturaleza política en el desempeño de su cargo (por ejemplo, al aconsejar o negociar un tratado no conveniente o no ventajoso para los intereses del reino).

3º período. La imputación se produce en un ambiente de control absoluto sobre el Órgano Ejecutivo. Las capacidades de la Cámara de los Comunes se expanden, al extremo de contar con competencia irrestricta para la inculpación y el establecimiento de penas.

“Cuarto período. A partir de 1782, a consecuencia del famoso caso North, el *impeachment* quedará en desuso. En aquel tiempo, el ministro lord Federico North presentó su dimisión al cargo a raíz de un voto de censura formulado por la Cámara de los Comunes, el mismo que era susceptible de llevar consigo, en

su contra, la puesta en práctica del *impeachment*. La decisión de Federico North implicó, en los hechos, la institucionalización definitiva de la responsabilidad política del Gabinete. Con ello, el *impeachment* devino en innecesario. En defecto de este asumían importancia la interpelación y la censura” (Pozzolo, Apuntes sobre "neoconstitucionalismo", 2015).

En los Estados Unidos, surge una modalidad denominada “*impeachment* americano”; el mismo que aparece “constitucionalizado en la Constitución del Estado de Virginia (1776). El primer *impeachment* fue planteado contra el senador William Blacunt en 1797, el cual concluyó declarando que este procedimiento no era aplicable a un miembro del Congreso. No obstante, ello, por otra vía se ordenó su destitución. En 1999, el presidente Bill Clinton fue absuelto del cargo de perjurio y obstrucción a la justicia, tras la denuncia formulada en ocasión del caso Mónica Lewinsky, en ese entonces pasante de la Casa Blanca. La historia norteamericana registra, en total, diecisiete procedimientos de *impeachment*. A la fecha han sido destituidos siete magistrados de la Corte Suprema por cohecho (soborno)” (Eguiguren, 2008).

“En la versión americana, el procedimiento se refiere a la obligación del Presidente de la República, el vicepresidente y demás funcionarios civiles en general, de responder a las acusaciones de carácter penal que formule la Cámara de Representantes. La sanción aplicable consiste en la destitución del cargo y la privación del derecho a obtener y ejercer la función pública. El afectado queda sujeto a la jurisdicción ordinaria para el respectivo proceso penal, de ser el caso. El procedimiento se instauró en los casos de traición a la patria, cohecho y violación de los deberes políticos” (Pozzolo, Neoconstitucionalismo, 2016).

3.2.3. Naturaleza y efectos de la acusación constitucional

Sobre el tema de la naturaleza de la acusación constitucional, se trata de un tema controvertido. Así lo señala Seaman (2013, p. 18) “para el caso chileno, sobretudo tratándose de la acusación constitucional de los ministros de Estado. En ese país, que la acusación sea tramitada en el *Parlamento*, lleva a que sea esta institución la que haga efectiva la responsabilidad política del Ministro de Estado, y no el Presidente de la República, como corresponde en un sistema político presidencialista. Por esto, es importante tener en cuenta, para la aplicación de la acusación constitucional, el contexto del régimen político en el

cual se aplica. Que se pretenda aplicar en un régimen político parlamentario o presidencialista implica una diferencia fundamental, en lo que respecta a los mecanismos del sistema, la configuración y distribución del poder del Estado y, principalmente, el rol que cumple el *Parlamento*”.

Existen en Doctrina hasta tres posiciones sobre la naturaleza de la acusación constitucional; tenemos autores que le dan una naturaleza exclusivamente política, otros una naturaleza exclusivamente jurídica y finalmente, aquellos que le dan una naturaleza mixta (político –jurídica).

Schweitzer señala que, “por la Constitución chilena, se descarta que la Acusación tenga carácter judicial, se trata de un asunto de naturaleza político-administrativo, que alude a la permanencia del funcionario en el desempeño de su cargo” (Seaman, 2013, pág. 10). Se trata de un asunto político, puesto que la acusación se dirige contra altas autoridades políticas. Añade este autor que el ejercicio de la potestad jurisdiccional es posterior, si cabe para determinar la responsabilidad civil o penal del funcionario declarado culpable. Por eso, estamos ante un privilegio procesal que impide que los tribunales ordinarios persigan a los altos funcionarios que han incurrido en hechos señalados por la Constitución.

Alejandro Silva Bascuñán señala que “se trata de un proceso de jerarquía política cuya finalidad es relevar del ejercicio de funciones públicas a quien no se encuentra a la altura de la alta misión encomendada y aplicarle las sanciones o indemnización que corresponda” (Seaman, 2013, pág. 21). El proceso de acusación constitucional busca cautelar el correcto funcionamiento de la institucionalidad política.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la acusación constitucional, esta proviene de la interpretación que han efectuado algunos autores, sobre la referencia a delitos y aplicación de penas que implica el proceso.

“Gran parte de autores reconoce en la acusación constitucional una naturaleza mixta, jurídico-política o constitucional. La dimensión jurídica del proceso de acusación constitucional se sustenta en las violaciones específicas a la Constitución que comete el acusado y que, al fin de cuentas, determinan su

responsabilidad aplicada por el *Parlamento*, mediante un razonamiento de índole jurídico” (Seaman, 2013, p. 23).

Pero Luz Bulnes señala “que los aspectos políticos no pueden ser dejados de lado en la acusación constitucional, estos aspectos políticos se encuentran inmersos en la responsabilidad jurídica y a veces resulta difícil trazar una línea divisoria entre ambos en el procedimiento que se lleva a cabo ante el Parlamento” (Seaman, 2013, pág. 23).

La naturaleza de la acusación constitucional se sustenta en que es una competencia que proviene de la Constitución, la misma que establece un procedimiento distinto y da la potestad a un ente distinto de los tribunales, para que conozca, mediante un procedimiento regulado por ley, la acusación constitucional.

3.2.4. Evolución en el Derecho europeo

La recepción del *impeachment* en Francia se dio en el curso del año 1789, a través de las figuras de los delitos ministeriales, que luego se difundieron a la Europa continental, destacando los casos de Bélgica y España, que se desarrollaron en el primer tercio del siglo XIX.

“En el artículo XV de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se hacía mención expresa del principio de la responsabilidad de los gobernantes. Este se refiere a que la sociedad tiene derecho a pedir a sus agentes cuentas de su administración. En el año de 1791, en la monarquía constitucional francesa, el rey (que tenía el poder ejecutivo) no era partidario de la Constitución ni de la revolución. Es por eso, que se establece la responsabilidad de los ministros mediante los llamados delitos ministeriales” (Ferrajoli, 2002).

“En esa época, se consideraba como delitos aquellas conductas contrarias a la Constitución, puesto que no había legislación penal. Recién con el Código Penal Napoleónico del año 1810, se tipificaron aquellas conductas como delitos. Así, conforme al artículo 100, numeral 10 de la Constitución de 1791, correspondía a la Asamblea Nacional ... *Perseguir, ante la Alta Corte Nacional, la responsabilidad de los ministros y de los agentes principales del Poder Ejecutivo; – Acusar y perseguir ante esa misma Corte a los que hayan sido*

detenidos por atentado y complot contra la seguridad general del Estado y contra la Constitución” (Sasso, 2014, pp. 44-45).

No se entregaba a los jueces comunes la información de estas infracciones, puesto que había desconfianza del Poder judicial, considerado vinculado con el antiguo régimen. Tampoco existía en esa época, conciencia sobre los métodos de obligación política, propia de una normativa parlamentaria.

“La idea de un control político de la constitucionalidad de los gobernantes es reafirmada con la Constitución de 1799, en la que se entrega el control a un Senado conservador. La responsabilidad por delitos ministeriales solo corresponde a los ministros y, según Sasso, *los miembros del Senado, de los Cuerpos Legislativos, del Tribunado y los propios cónsules, uno de los cuales es Napoleón, no tienen ninguna responsabilidad...*” (Sasso, 2014, pp. 44-45).

La Carta Constitucional de 1814 establece un *Parlamento* bicameral, similar al modelo inglés, pero introduce instrumento de imputación constitucional muy débil, que deja a la ley el establecimiento de los delitos que le correspondían. Precisamente, son la Carta Constitucional francesa de 1814 y luego la del año 1830, las que influyen en el constitucionalismo europeo del primer tercio del siglo XIX. Así, Sasso señala que, en la Constitución Belga de 1831, su artículo 90 establecía lo siguiente:

“Art. 90.- La Cámara de Representantes tiene el derecho de acusar a los ministros ante la Corte de Casación, que, en Secciones Reunidas, es la única que tiene el derecho de juzgarlos, salvo lo que establezca la ley con respecto al ejercicio de la acción civil por la parte ofendida y con respecto a los crímenes y delitos que los ministros hubieren cometido fuera del ejercicio de sus funciones.

Una ley establecerá los casos de responsabilidad, las penas a imponer a los ministros y el modo de proceder contra ellos, bien por acusación de la Cámara de Representantes, bien por petición de las partes ofendidas” (Sasso, 2014, p.48).

“La Constitución española de Cádiz (1812) regulaba, en un mismo texto, un doble mecanismo para determinar la responsabilidad de las autoridades

mediante los delitos ministeriales y las antiguas disposiciones sobre el juicio de residencia que provenían de la baja Edad Media” (Sasso, 2014, p. 49).

3.2.5. Evolución en el Derecho peruano

“El *impeachment*, junto al juicio de residencia español, ha coexistido en buena parte de la historia constitucional peruana. Ello hasta que finalmente el último de los citados desaparecerá con la Constitución de 1860” (Eguiguren, 2008).

“La institución del *impeachment* es introducida en el Perú por la Constitución de 1823. Basadre señala que, en 1864, durante el gobierno del general Juan A. Pezet, el Congreso de la República llegó a declarar la formación de causa contra todos los miembros del Gabinete conducido por Juan Antonio Ribeyro, por la supuesta falta de traición a la confianza, en actuación al tratamiento de la reivindicación de las islas de Chincha por parte de la armada española. Dicho asunto no llegó a ser resuelto. Anteriormente, el congresista José Antonio de Lavalle había presentado acusación en 1862, contra el ministro de Gobierno Manuel Morales por dictar un decreto de expatriación y contra el ministro de Guerra Nicolás Freys por otorgar ascensos y elevar remuneraciones a la oficialidad de manera inconstitucional. Ambos pedidos fueron rechazados” (García Toma, 2011, p. 249).

En el actual texto constitucional vigente (1993), se añade la probabilidad de que, como producto de una imputación constitucional originada, el Congreso pueda usar el castigo político de suspensión para el desarrollo de la actividad pública hasta por el término de 10 años.

“La inhabilitación constituye una tradición constitucional establecida en México y los Estados Unidos, pero en nuestro medio constituye una novedad discutible por implicar una seria restricción al ejercicio de los derechos civiles y políticos de las personas afectadas a través de una sanción que se decide por criterios exclusivamente políticos” (Santistevan, 2012, p. 311).

“El periodo de mayor desarrollo de la acusación política se inicia el año 2001. Hasta entonces han sido escasos los procesos desarrollados y concluidos exitosamente” (Delgado-Guembes, 2012, p. 483).

3.2.6. Procedimientos en el Derecho europeo

3.2.6.1. Inglaterra

“El *impeachment* constituye un procedimiento mediante el cual la Cámara de los comunes solicita a la Cámara de los Lores para suspender y ocasionalmente sentenciar a aquellos consejeros que incurran en delitos políticos graves. Por tanto, a la Cámara de los Comunes le corresponde la imputación y a la Cámara de los Lores, la sentencia. Esta potestad especial se argumentó por la persona que incurría en la falta” (Pozzolo, Neoconstitucionalismo, 2016).

3.2.6.2. Francia

Con la V república francesa se mantiene una jurisdicción especial, la Haute court como procedimiento a seguir ante los casos de delitos de alta traición por parte del Presidente de la República, así como por las faltas en las que pudieran incidir en el desarrollo de sus funciones, los ministros.

El procedimiento iniciaba con una proposición de solución de imputación de un ministro, la misma que se presentaba ante la mesa de la Cámara. Una vez que era aceptada la proposición, era remitida a una Comisión ad-hoc para constatar los hechos, verificar la existencia de bases considerablemente serios que justifiquen el comienzo del proceso de iniciación del proceso de formación.

La Comisión elaboraba su documentación, adoptaba la proposición de imponer al imputado a la Haute court, encomendaba la propuesta o rechazaba la proposición. Posteriormente, la imputación era derivada a las Cámaras donde se la sometía a discusión y a su aprobación por mayoría absoluta.

En el año de 1993, con la Ley 93-952, se crea una nueva estructura de obligación penal de los ministros. Se permite que cualquier persona afectada por una falta en la que haya incurrido un miembro del gobierno pueda acudir ante la *Commission des Requêtes*, que tiene la obligación de filtrar las imputaciones expuestas. El juicio lo lleva a cabo un nuevo órgano, la Corte de Justicia de la República, órgano de naturaleza política, conformado por 15 jueces (12 son parlamentarios y 3 pertenecen a la magistratura).

3.2.6.3. Italia

“En Italia, al *Parlamento* corresponde acusar al presidente por faltas de alta deslealtad o incumplimiento de la Constitución, luego de tomar la decisión por disposición de la mayoría general de sus miembros. Seguidamente, el Presidente es juzgado por la Corte Constitucional. Salvo los supuestos antes señalados, el presidente de la república tiene exoneración que se precisa en su falta de responsabilidad civil, penal, política y disciplinaria por las acciones que cometa durante el desarrollo de su mandato” (Barberis, 2015).

Por Ley constitucional 1/1989, las cámaras aprueban un nuevo procedimiento de acusación contra miembros del gobierno cuyas características son las siguientes:

Se da un tratamiento diferenciado a los delitos ministeriales, el juzgamiento ahora corresponde a la jurisdicción ordinaria. Ya no le corresponde al *Parlamento* evaluar si es que el funcionario ha cometido o no delito, solo debe autorizar el pase del funcionario a la jurisdicción ordinaria para que sea juzgado en este ámbito. A la Cámara solo corresponde su intervención para, según Eguiguren, “*protector de un beneficio del Estado constitucionalmente importante o una elevada importancia pública en el desempeño de la función de gobierno*” (2007, p. 60). Para el presidente de la república no aplica este procedimiento, él sigue encontrándose bajo el poder de la Corte Constitucional.

3.2.6.4. España

El artículo 102 de la vigente constitución española (1978) regula la obligación penal de los miembros del gobierno, comprendiendo al Presidente. La obligación penal se establece por faltas comunes realizadas mientras se desarrollaba la función del mandato y por otras faltas realizadas en el desempeño del puesto, vinculados especialmente a las faltas de deslealtad y contra la protección del Estado.

Los delitos comunes son reclamados ante la Sala penal del Tribunal Supremo; órgano que es responsable de la instrucción y juzgamiento de las causas respectivas. Los delitos de deslealtad y contra la protección del Estado requieren seguir un trámite especial que implica un procedimiento previo de acusación.

Así, “a la cuarta porción de miembros del Congreso de los diputados le corresponde formular la acusación sobre aquellos delitos, los mismos que deben tener el acuerdo de la mayoría absoluta del Congreso. La actuación se comunica directamente al Presidente del Tribunal Supremo y ya no al Fiscal Supremo” (Eguiguren, 2007, pp. 67-69).

3.2.7. Conclusiones preliminares

- La acusación constitucional es un instrumento de ejercicio del control político del Estado para la protección y efectividad de las normas y establecimientos previstos en la Constitución política, dirigido en oposición a los altos funcionarios del Estado y que pueden terminar en la eventual responsabilidad penal y destitución del cargo del funcionario respectivo.
- La acusación constitucional es el proceso parlamentario que consiste en determinar responsabilidades de altos funcionarios, por realizar de infracciones o faltas constitucionales en el ejercicio de funciones.
- La institución del *impeachment* en Inglaterra surgió como efecto de la poca capacidad de los jueces ordinarios para tramitar y ocasionalmente castigar a los altos dignatarios del reino.
- Es transcendente tener en cuenta respecto a la aplicación de una acusación constitucional, el contexto del régimen político en el cual se aplica. Que se pretenda aplicar en un régimen político parlamentario o presidencialista implica una diferencia fundamental, en lo que respecta a los métodos de la técnica, la elaboración y distribución del poder del Estado y principalmente, la tarea que cumple el *Parlamento*.
- Es castigo político de la suspensión, aplicable por el Congreso conforme a la Constitución vigente de 1993, constituye una novedad discutible puesto que implica un serio impedimento al ejercicio de los derechos civiles y políticos de las personas perjudicadas, cuya sanción se ha decidido por criterios exclusivamente políticos.

3.3. El Antejudio

3.3.1. Orígenes

El antejudio se encuentra vinculado a la figura del fuero, en cuanto aquel se entiende como el privilegio inherente a la persona según su rango, nivel o jerarquía. La vinculación estriba en que, para ambos (fuero y antejudio),

representa una “protección” para quienes se les aplica, en el sentido que les garantiza el no ser tratados como cualquier ciudadano común, en caso de inculparseles un delito (Crespín, Romero, & Rivera, 2007).

No obstante, ambos son diferentes, puesto que el fuero es un privilegio personal, que implica un tratamiento especial ante tribunales especiales formados por miembros de su misma clase, jerarquía o profesión, lo que inhibe a los Tribunales comunes de conocer el caso.

“El antejuicio político tiene raíces en algunas instituciones que, con el paso del tiempo, han caído en desuso, como es el caso del juicio de residencia y el *impeachment* (aunque éste último aún existe en algunas legislaciones)” (Gutiérrez-Ticse, 2009).

Crespín, Romero y Rivera señalan que los primeros antecedentes derivados del antejuicio, se los ubica en el derecho anglosajón. Concretamente en el *Parlamento Inglés*, en el año 1641 “cuando el Parlamento acusó, sometió a juicio, condenó y ejecutó a Thomas Wentworth, primer conde de Strafford y Ministro del Rey Carlos I, el cual fue culpado de alta traición al estimar que era el principal baluarte de los poderes reales” (2007, p. 5).

3.3.2. Definición

“El antejuicio constituye un instrumento del control político que procura preservar la conducta de los altos funcionarios dentro de la legalidad” (Gutiérrez-Ticse, 2009)

Es decir, es un privilegio reconocido por la Constitución en favor de algunos altos funcionarios o ex funcionarios públicos, como una protección frente a las denuncias o acusaciones que se puedan promover en su contra a consecuencia de la función desempeñada y de la responsabilidad derivada de esta (Eguigure, 2002, p. 104).

“Por ello, el antejuicio no es un procedimiento jurisdiccional ni administrativo; además sólo se aplica a funcionarios cuyo desempeño implica el ejercicio de soberanía” (Farje, 1991, p. 30).

“En el antejuicio, no se aplica ninguna sanción al funcionario acusado por parte del Congreso, este solo se limita a decidir la habilitación o no de la competencia penal de la jurisdicción ordinaria para que se inicie el proceso penal contra el funcionario por la infracción de delitos de función. El Congreso lleva a cabo una investigación para determinar si existen indicios suficientes para que se le levante el fuero al funcionario y este sea procesado por la comisión de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones” (Landa, 2000).

3.3.3. Naturaleza y efectos

García Toma (2011, p. 256) señala “que la resolución con la que culmina el procedimiento de acusación constitucional trae como consecuencia la suspensión del acusado en el ejercicio de su función y ser sometido a un proceso judicial que se tramita conforme a un procedimiento especial. Si la resolución congresal concluye por la absolución, el expediente de la acusación constitucional se archiva y deberá mantenerse la exención del procesamiento judicial”.

Para Arqueta (2010, pp. 15-16), precisa “el derecho de antejuicio forma parte del derecho público, vinculándose también al derecho constitucional de donde deviene su fuente primaria. En un inicio, el derecho de antejuicio fue diseñado y establecido solo para jueces y magistrados. Hoy se ha sobredimensionado este derecho en su cobertura en lo que se refiere a los funcionarios públicos que beneficia, lo que ha generado su inadecuada aplicación”.

Para Quiñonez (2011, p. 31) “el antejuicio tiene naturaleza pública, por encontrarse definido de esa manera en la legislación guatemalteca, su regulación en la Constitución Política se justifica puesto que los individuos favorecidos con esta inmunidad son funcionarios que cuentan con altas cuotas de poder en el funcionamiento del Estado y sus decisiones tienen injerencia directa en la población”.

Ángel de la Cruz (2004, p. 15), señala que “el efecto principal del antejuicio cuando declara que no da lugar a formación de causa contra un funcionario es que se le despoja a este de su cargo y, si resulta condenado, ya no puede regresar a ocuparlo”.

Por tanto, “el antejuicio político no es más que una antesala al proceso penal a realizarse en la jurisdicción ordinaria (Corte Suprema, en el caso peruano), precisamente por la comisión de delitos del funcionario en ejercicio de sus funciones, que tendrá como consecuencia o una condena o una absolución” (Espinoza Ramos, 2011). “El antejuicio supone que no podrá exigírseles responsabilidad penal ni ser sometidos directamente ante los tribunales judiciales sin que el Congreso apruebe previamente la procedencia de una acusación que conduzca a su juzgamiento. El Congreso actúa, así como una suerte de “filtro político” que califica la pertinencia de la acusación, la exigencia de responsabilidad y de una eventual sanción, sea esta política o penal” (Eguiguren, 2002, p. 104).

3.3.4. Evolución en el Derecho comparado

El origen histórico del Antejuicio, como ya ha sido dicho, se dio en Inglaterra con las primeras iniciativas planteadas en el interior del *Parlamento* inglés para derivarse penalmente en oposición de los funcionarios públicos que tenían la protección del Rey.

El desarrollo legislativo del antejuicio fue impulsado por Francia a través de una normativa reguladora de la forma de utilizar el antejuicio a aquellos funcionarios públicos que dejen ver un comportamiento inadecuado en el puesto. Para Javier Valle-Riestra, “el antejuicio es un instituto francés basado en el *impeachment*, y al cual casi todas las constituciones latinoamericanas han recogido” (Farje, 1991, p. 30).

Luego, su uso práctico fue perfeccionado en los Estados Unidos a través de la mención expresa en su Constitución Política; se aplicaba a los funcionarios públicos por motivos específicos, tales como deslealtad, soborno y otros delitos y faltas graves.

“En América latina, se incorpora en las diferentes constituciones a partir del año 1820 y se ha venido mejorando, de acuerdo con las exigencias de cada país. La tendencia se orienta por implantar la obligación política de los funcionarios por acciones ilegales, lo que acarrea la interrupción o remoción del puesto como principales castigos. Luego, son derivados a la jurisdicción común donde se

definen las responsabilidades penales, civiles y económicas derivadas de su acto” (Constela, 2013).

3.3.5. Procedimientos en el Derecho comparado

3.3.5.1. Argentina

Según Crespín, Romero, Rivera, al antejuicio se le conoce como juicio político y es definido *“Es el proceso que se continua en el momento en que los servidores públicos, mientras ejercen labores, inciden en acciones u omisiones que traen como consecuencia daño a los intereses públicos o de su buen despacho”* (2007, p. 52).

Se trata de una competencia de carácter político del Congreso, cuya finalidad es subyugar a un juicio de obligación a señalados funcionarios públicos, pero no culmina con la aplicación de un castigo, solo se busca la separación del cargo y luego elevarlo ante un tribunal ordinario para que haga justicia. En el fondo, se trata de proteger los intereses públicos en oposición el peligro de abuso de autoridad oficial, omisión o comportamiento no compatible con el perfil del puesto.

Los motivos que podrían conllevar Juicio político, según el artículo 53 de la Constitución argentina, son:

- El inadecuado ejercicio de las actividades. Que haya una mala conducta que implique un serio incumplimiento moral, de competencia e incapacidad, irresponsabilidad y, hasta incapacidad física o mental.
- Ilícitos en el accionar de las actividades correspondientes al cargo. Infracciones realizadas durante el accionar del cargo, como, por ejemplo: el soborno, la malversación de fondos y negocios no compatibles con las actividades regulares del cargo.
- Infracciones habituales. Acciones detalladas y castigadas como faltas en la ley penal Argentina.

3.3.5.2. México

En este país se define al antejuicio como un procedimiento sustentado en la idea que los representantes de los órganos del poder no pueden ser encausados

por los tribunales comunes porque debe ser otorgada la excepción llamada *Fuero Constitucional* a fin de que les sea posible efectuar sus actividades sin ser interrumpidos por imputaciones injustificadas interpuestas por personas que no se encuentran complacidas con su accionar.

Como sujetos pasibles de antejuicio se menciona a “*Los Senadores, los Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República...*” (Crespín, Romero, & Rivera, 2007, p.55).

Respecto a la situación del Presidente de la República, puede ser imputado únicamente por deslealtad a la patria y serias infracciones del orden común; se considera que debiera ampliarse estas causales al incumplimiento de la Constitución, para mayor seguridad y un método de presidencialismo fuerte.

“Los motivos de las obligaciones que darían como consecuencia el antejuicio se encuentra clasificadas en tres categorías: políticas, penales y administrativas. Se trata de causales que implican la comisión de graves violaciones a la Constitución Política y a las leyes federales que de ella emanen, tal como el uso inadecuado de fondos o recursos federales y las sanciones consisten en la remoción del servidor público y su inhabilitación para desarrollar sus actividades, puestos, funciones o comisiones de cualquier naturaleza en la Administración Pública” (Eguiguren, 2008).

3.3.5.3. Venezuela

En Venezuela existe el procedimiento del ***Antejuicio de Mérito***; el mismo que constituye una actividad preliminar al posible juicio y al cual se encuentra forzado cualquier apelante si su acción sea intentada en oposición de un funcionario público a quien la norma jurídica brinda tal beneficio.

Se trata de un privilegio que busca asegurar el desarrollo de la actividad pública y no exactamente a quien desempeñe el cargo: el funcionario. Son sujetos de este procedimiento: “*El Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo de la República, el Ministro de Interior y Justicia, el Ministro de la*

Defensa, el General de División y Comandante General de las Fuerzas Armadas de Cooperación o Guardia Nacional” (Crespín, Romero, & Rivera, 2007, p. 60).

3.3.6. Conclusiones preliminares

- El antejuicio político es un instituto francés basado en el *impeachment*, y contemplado en casi todas las constituciones latinoamericanas.
- El antejuicio político es un método de fiscalización política del comportamiento de altos funcionarios.
- El antejuicio político es, también, la prerrogativa de altos funcionarios para no ser procesados judicialmente sin antes, dicha decisión, haya sido debatida y tomada por el Parlamento.
- El antejuicio político constituye un privilegio a determinadas personas por la condición del cargo que ocupan, al mismo tiempo constituye una protección ante el caso de denuncias calumniosas. Se refiere a un proceso especial establecido para determinar si procede que el alto funcionario sea derivado a la justicia común.
- Desde un primer momento, el antejuicio solo estuvo establecido para delitos de función e infracción constitucional.
- Según la doctrina, en el antejuicio no se aplica ninguna sanción al funcionario acusado por parte del Congreso. Solo se lleva a cabo una investigación para determinar en el caso de que se presenten suficientes pruebas para levantar el fuero al funcionario y este sea sancionado por realizar faltas al desempeñar sus funciones.

El derecho de antejuicio forma parte del derecho público, encontrándose también vinculado al derecho constitucional. Hoy se encuentra sobredimensionado en cuanto a su cobertura para los funcionarios públicos. Esto lleva a su inadecuada aplicación y contribuye, de alguna manera, a fomentar la corrupción y posterior impunidad.

3.4. El Juicio político

3.4.1. Orígenes

“Esta institución se manifestó en Inglaterra en 1376 denominado *impeachment* y, luego, fue aceptado por el ordenamiento constitucional de Estados Unidos de América denominado de la misma manera” (Cairo, 2013, p. 122).

“Se debe a la obra de Joseph Story, la denominación de juicio político para referirse al *impeachment* en Latinoamérica. La obra del constitucionalista estadounidense fue de gran importancia a nivel jurídico en la primera mitad del siglo XIX. Se dedicó a acumular experiencia y lecturas, y editó unos comentarios a la Constitución de los Estados Unidos en dos tomos. Tal fue el éxito de estos comentarios que hizo un manual de su obra; traducándose al francés, y de ahí, se hizo lectura obligada de políticos y estadistas latinoamericanos del siglo XIX, de manera muy influyente. En su obra, Joseph Story se refiere al *impeachment* como un procedimiento político, que, aunque, podría terminar en el Poder Judicial. Entonces, al traducirse su obra al castellano, primero en Argentina en 1860, y luego en México en 1879, el par de traductores al observar el término *impeachment*, la traducen como juicio político, fiel a la dirección de Story de esta era la naturaleza del instituto” (García Belaunde, 2004, p. 80).

En concreto, el *impeachment* surgió en Inglaterra, en el año 1376, cuando era gobernante el Rey Ricardo III. Hoy el *impeachment* inglés ha perdido importancia, su uso es casi excepcional y ha sido reemplazado por la responsabilidad política, de manera que se advierte un mayor control de los ministros por el *Parlamento*. “Desde 1376 hasta el siglo XVII, la naturaleza del *impeachment* fue penal. Únicamente se aceptaba la imputación en oposición al gran oficial del reino que pudo haber cometido crimen o delito. Progresivamente el carácter penal del *impeachment* inglés iba perdiéndose, tomando forma política. Se empezó a juzgar a los Ministros, en concreto, por haber abusado de la confianza, reemplazando, de esta manera el *impeachment* por la obligación política ministerial o la responsabilidad de responder las interrogantes del *Parlamento*, con el consecuente punto de vista del voto de confianza y el abandono. Es otras palabras, en Inglaterra el *impeachment* se ve olvidado debido a que surgieron nuevos mecanismos de control de los gobernantes” (Gutiérrez-Ticse, 2009). “Sin embargo, para entender que significa *impeachment*

es indispensable tener en cuenta que, en el momento en que nació, el *Parlamento* era considerado como un Tribunal de Justicia” (Cairo, 2013, p.122).

En los Estados Unidos y concretamente en las colonias, se llevaban a cabo juicios políticos contra funcionarios que hayan incurrido en malas conductas, esto ocurría en una etapa anterior a la implementación del *impeachment*, que se dio a partir del año 1786. “El *impeachment* solo puede ser empleado contra el presidente, vicepresidente y funcionarios civiles acusados de traición, cohecho, otros altos crímenes y conductas indebidas. La regulación del *impeachment* en la Constitución norteamericana del año 1787 se convirtió en modelo de juicio político para los demás países. El proceso se origina en la Cámara de representantes, que cumple la labor de acusadora. Al Senado le corresponde actuar como tribunal de justicia. Si el juzgamiento se hace al Presidente de la República, le corresponde presidir el juzgamiento al Presidente del Tribunal Supremo de Justicia” (Barberis, 2015).

“Si se decide por la culpabilidad del funcionario, esta debe representar los dos tercios del número de senadores presentes. Las penas que se pueden imponer son la destitución del cargo, acompañada de la inhabilitación para desempeñarse en el gobierno de los Estados Unidos” (Eguiguren, 2008).

“Las sanciones antes mencionadas corresponden a la responsabilidad política, la misma que no perjudica que se pueda acudir al enjuiciamiento del alto funcionario en los tribunales de justicia por los delitos comunes que se hubieran podido cometer con ocasión del ejercicio del cargo” (Cairo, 2013, p. 126).

3.4.2. Definición

“El *impeachment* existe en casi todos los países de América Latina, con diversas modalidades, pero con el nombre genérico de “juicio político”. Entendiéndose a este como una institución de plena e irreductible competencia parlamentaria, sin la intromisión de otros poderes del Estado” (García Belaunde, 2004, p. 87).

“El juicio político es un proceso parlamentario por el que el órgano legislativo tiene la facultad de aplicar castigos a ciertos funcionarios, en el momento en el que observe que estos han incidido en comportamientos jurídicamente condenables” (Cairo, 2013, p. 122).

El juicio político es un procedimiento excepcional, porque va dirigido contra ciertas personas a las cuales no se les instaura el proceso normal de juzgamiento por la índole de su cargo que le confiere ciertos privilegios.

“El juicio político también es entendido como el juzgamiento ético-administrativo al que son sometidos determinados funcionarios públicos, independientemente de otros procesos que correspondan, como lo son los de carácter penal. Tiene como objeto, el determinar la existencia de responsabilidades políticas, de tal manera que los funcionarios cuestionados sean absueltos o sancionados, según sea el caso. Las sanciones son, obviamente, de carácter político” (Forno, 2013, p. 133).

3.4.3. Naturaleza y efectos del juicio político

El juicio político se refiere a un procedimiento constitucional que involucra a altos funcionarios del Estado de los tres poderes (ejecutivo, legislativo, judicial), cuyo desempeño ha lesionado intereses públicos fundamentales de la nación. Se trata de infracciones de carácter político que comete el alto funcionario del Estado, las mismas que afectan intereses públicos fundamentales. En tanto, que el juicio político se encuentra relacionado con la vigencia de intereses públicos fundamentales que son lesionados, resulta indudable que forma parte del Derecho público.

En consecuencia, podemos decir que el juicio político es un procedimiento jurisdiccional que se inicia con la denuncia que hace cualquier ciudadano y cuyo procedimiento es realizado por una de las cámaras del *Parlamento*, dirigido a investigar la conducta de los altos funcionarios del Estado para establecer la obligación política que le puede concernir, así como aplicarle la sanción respectiva. Por implicar el mencionado procedimiento, la destitución e inhabilitación del servidor público, existe la vinculación con aspectos de índole administrativo, en lo que también influye la calidad de funcionario público del acusado.

La mayoría de autores coinciden en definir la naturaleza jurídica de esta institución como política. Para Paiva (1926, p. 176) señala que “el juicio político se hace efectiva la responsabilidad política. La sentencia es meramente política.

Solo se produce la remoción del cargo que desempeña el funcionario público o su destitución”.

Para Zarini (1992, p. 62) se tiene que “el juicio político no constituye un juicio penal. Tiene como objeto separar del cargo al enjuiciado, si es que existiera mérito para ello”. Gentile (2008, p. 392) señala que “se trata de un juicio, cuya finalidad no es castigar al culpable, sino destituirlo”. De modo que, “el juicio político no pretende sancionar, tan solo apartar del puesto, se encamina a definir la obligación política del alto funcionario, su incumplimiento de tarea que le fue otorgada en el interior de la organización y funcionamiento político del Estado” (Espinoza Ramos, 2011).

“Haciendo un paréntesis respecto a la experiencia nacional, el juicio político se ha utilizado, negativamente, para apartarse de la oposición o funcionarios que incomodan por medio de un procedimiento en el que es suficiente la voluntad de la mayoría parlamentaria; como sucedió, por ejemplo, en el caso de los exmagistrados Guillermo Rey Terry, Manuel Aguirre Roca y Delia Revoredo Marsano” (*“Sar, El antejuicio, el juicio político y la vacancia presidencial estudiados desde de la sentencia de inconstitucionalidad del inciso j del artículo 89 del reglamento del Congreso”*, 2005, p. 300).

“Siendo el juicio político un procedimiento que busca proteger la dignidad y autoridad del cargo estatal, así como la sanción de una falta política, trae como consecuencia natural que la decisión acordada por el órgano político no sea revisable en sede judicial. Esto obedece a que la decisión tomada por el órgano político se ha hecho en base a valoraciones de conveniencia u oportunidad política” (Eguiguren, 2008).

No obstante, García Chávarri (2004) señala que “existe una corriente aún incipiente, que propone flexibilizar las decisiones políticas no justiciables. Esto implica la oportunidad de que la jurisdicción ordinaria, sobretudo la constitucional pueda examinar decisiones de gobierno que conllevan a la interrupción no razonable de derechos elementales, como ocurre en los casos del régimen de exclusión o la expedición de un Decreto de Necesidad y Urgencia”.

Por último, que “el juicio político, dirigido a hacer efectiva la responsabilidad constitucional de determinados altos funcionarios, se distingue del antejuicio, en

que este último permite al Congreso habilitar el procesamiento penal de los mismos funcionarios ante el Poder Judicial” (Cairo, 2013, p. 122). “No obstante ser dos procedimientos distintos, tienen en la legitimidad activa y la legitimidad pasiva, aspectos comunes” (Espinoza Ramos, 2011).

3.4.4. Procedimientos en el Derecho comparado

En la actualidad, respecto “a la legislación comparada, el juicio político está acotado por distintas variables establecidas en función de las personas a quienes alcanza, el lapso por el cual estas personas pueden ser sometidas a este procedimiento, las materias que pueden ser objeto del procedimiento y las penas que pueden imponerse como consecuencia del proceso” (Forno, 2013, p. 133).

Las formalidades y trámites del juicio político varían entre los países, “pero existen algunos rasgos comunes. Así en los sistemas bicamerales, la acusación se procesa en la Cámara de Diputados. Si ésta encuentra fundamento jurídico suficiente, delega a una comisión de sus miembros para que formule la acusación y se inicie así el procedimiento. Se le da la oportunidad al funcionario acusado para que se defienda por sí mismo o por intermedio de sus abogados. La Cámara del Senado actúa aquí como tribunal y luego de escuchar a las partes, debe tomar una decisión, la misma que para ser condenatoria, requiere del voto de una mayoría especial del número de Senadores que la integran o del número de senadores concurrentes. Las penas que se pueden imponer son la destitución del cargo y la inhabilitación temporal para ejercer funciones públicas, sin desmedro de que el funcionario vaya a los tribunales ordinarios para determinar las responsabilidades penales que le correspondan” (Eguiguren, 2008).

Seguidamente, se hace un repaso o resumen de las particularidades que presenta la regulación del juicio político en algunos países de la región, los mismos que tienen peculiaridades propios de la evolución histórica de cada una de las Constituciones a lo largo de su vida republicana, es por eso que las Constituciones actuales de estos países se configuran de la manera que se presentan a continuación::

3.4.4.1. Colombia

En Colombia, con la Constitución vigente del año 1991, se determina que el Presidente de la República resulta ser el avalista por aquellas acciones o faltas que transgredan a la Constitución o las leyes (Artículo 198º). Durante el ejercicio de su mandato no se podrá perseguir ni enjuiciar al Presidente por la comisión de delitos comunes, esto solo ocurrirá si antes se ha producido la denuncia de la Cámara de Representantes y de la manifestación por el Senado de que se da parte a la formulación de causa (Artículo 199º).

“La Cámara de representativos inculpará ante el Senado, en caso se encuentren motivos constitucionales, al Presidente de la República, a los magistrados de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación” (ARTÍCULO 178º . 3) y si existiera merecimiento, elaborará las imputaciones frente al Senado (Artículo 178º.4 de la Constitución).

De modo que al Presidente de la República se le puede denunciar, por cualquier delito en el incurra mientras desempeñe funciones en su puesto, se encuentre o no relacionado a las actividades de su puesto. Por lo tanto en estas situaciones, es primordial el desafuero que será realizado por el Senado para que pueda ir a la jurisdicción ordinaria.

Concierne al Senado tener conocimiento de las imputaciones aceptadas por la Cámara de Representantes en oposición al Presidente de la República y los otros altos funcionarios anteriormente mencionados, por las acciones u infracciones llevadas a cabo mientras desempeñaban actividades de su puesto, pese a que los hayan suspendido en el puesto. En tan sentido, el Artículo 175º menciona que el Senado será el responsable de determinar públicamente si es aceptada la denuncia y dar curso. Podemos decir también que este puede no aceptar la denuncia o que no se dará parte para continuar el motivo criminal. Estos dictámenes tienen carácter inmutable.

Admitida la denuncia en el Senado, se pueden suscitar dos cosas:

- “Si la denuncia versa sobre infracciones realizadas en el desempeño de actividades o por indignidad o mala conducta, el Senado no podrá imponer

otra pena que la destitución del empleo o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos" (Artículo 175º.2 de la Constitución).

- Aquí es necesario un proceso de juicio político, donde el alto funcionario es castigado directamente por el Senado con la remoción o suspensión y, de ser necesaria otra pena, a juicio del Senado, podrá ser condenado por la Corte Suprema. Para tomar estas decisiones debe contar, por lo menos con los dos tercios de los senadores presentes.
- Si la denuncia versa sobre infracciones habituales, el Senado se restringirá a establecer si hay o no cabida a la formulación del motivo y situará el imputado bajo el orden de la Corte Suprema (Artículo 175º.3 de la Constitución).

3.4.4.2. Chile

En Chile, el Presidente no es políticamente garante y únicamente cuenta con la responsabilidad de atender ante la Cámara de Diputados por sus actividades de gobierno (Artículo 48º.1). De tal forma que, cuando ésta lo requiera mediante de convenios u objeciones, tiene que desempeñar esta responsabilidad, a través del ministro correspondiente, y responder la objeción en un periodo de 30 días (Artículo 48º.1).

De esta manera, la Cámara de Diputados tiene limitaciones en el control político de los actos del Presidente y no le permiten imponerle una sanción política directa. Eguiguren (2007, pp. 88-89) señala que la principal función de la Cámara es de reproche, que será valorado por el electorado para las próximas elecciones. No obstante, lo anterior se reconoce la obligación penal del Presidente de la República por actividades de su gestión que hubieran expuesto seriamente la honorabilidad o la protección de la nación, o que, de otro modo hubieran transgredido directamente la Constitución y las leyes (Artículo 48º.2.a).

Dicho procedimiento puede ser instaurado mientras se realiza el desempeño de las actividades del Presidente y hasta 6 meses después de haber culminado en el puesto, por lo que se exige la responsabilidad de no salir del país mientras transcurra dicha etapa (Artículo 48º.2.a).

3.4.4.3. Venezuela

El Presidente es seleccionado de primera mano por la votación del pueblo y él realiza la selección abiertamente a sus ministros. Aún así, la Cámara de Diputados tenía en sus manos dar el voto de desaprobación a los ministros, es decir, que el Presidente de la República tendría que apartar al ministro obtejado.

Todas las actividades del Presidente de la República, para ser válidos, deben encontrarse moderados por el ministro correspondiente. De esa manera, los ministros asumen la obligación política de las actividades de gobierno que refrendan.

Mediante la decisión de objeción de la Cámara de diputados, en concreto de las dos terceras partes de los diputados asistentes, podrían resolver la destitución del ministro y luego, disponer su juicio frente a los tribunales.

“Todo lo anterior, no significa que el Presidente se encuentre exonerado de responsabilidad por sus actos de gobierno. Así sus actos podrían conducir una obligación civil, penal o administrativa, por exceso de autoridad, por transgresión de las leyes, o por determinar o realizar acciones que infrinjan los derechos asegurados en la Constitución. A fin de que mencionada obligación sea acusada, antes la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, debía manifestar si existía o no mérito para el encausamiento del Presidente de la República (Artículo 215^º.1 constitución)” (Eguiguren, 2008).

Habiéndose establecido que hay mérito para la formulación del motivo, el Senado procede a aprobar el juicio del Presidente con la votación de la mayor parte de los integrantes y la Corte suprema sigue conociendo del asunto hasta que dicte la sentencia definitiva. El Presidente quedará suspendido temporalmente de sus funciones hasta que se dicte la sentencia definitiva.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999 no hace significativas modificaciones de la Constitución anterior (1961), respecto del tema del juicio político. Así el artículo 232 de la nueva Constitución determina la responsabilidad del Presidente por sus acciones y la realización de las responsabilidades pertenecientes a su puesto. Lo que quiere decir que es posible que el Presidente sea procesado penalmente por las infracciones habituales en

las que pueda haber incurrido y también puede ser consecuente políticamente por no realizar sus actividades.

Aun así, existe un cambio en el trámite del juicio político, respecto de la Constitución anterior, luego de que el tribunal supremo resuelve que hay mérito a fin de que se formulen los motivos, corresponde ya no al Senado sino a la Asamblea Nacional, como entidad unicameral del Poder legislativo, que autorice el enjuiciamiento y producido esto, el tribunal supremo seguirá conociendo la causa hasta la sentencia definitiva.

La sentencia definitiva puede declarar la destitución del Presidente. No obstante, señala Eguiguren la norma no ha previsto las suposiciones bajo las que debe ser declarada la remoción. Por esta razón, resulta indispensable que por Ley se detallen los delitos, faltas o infracciones que conllevan a la remoción del Presidente, procurando a cada instante el procedimiento debido (Eguiguren, 2007, p. 103).

3.4.4.4. México

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos excluye al Presidente de la república de las responsabilidades civil, política, administrativa pero no en la penal. Así, el Presidente de la República no es políticamente consecuente con sus actividades de gobierno y únicamente puede ser imputado, en el periodo que desempeñe las obligaciones de su puesto, por deslealtad a la patria e infracciones graves del orden común. El juicio político es el proceso constitucional que se utiliza para la coacción de esta obligación” (Pozzolo, Apuntes sobre "neoconstitucionalismo", 2015).

En este procedimiento, la Cámara de Diputados se desenvuelve como denunciante y el Senado como jurado de Sentencia. Las decisiones de las dos cámaras son irrevocables. Las sanciones aplicables para el funcionario son su destitución, tal como la suspensión para el desarrollo de cualquier empleo o función pública.

3.4.4.5. Argentina

El presidente de la república es aquel responsable político por la gestión general del país. También el compromiso por su mal ejecución en el cargo, por

infracciones cometidas en la realización de sus obligaciones o por faltas comunes.

El juicio político en la Argentina tiene como objetivo la destitución del cargo del acusado para quede a disposición de las autoridades. También se puede decretar la inhabilitación a perpetuidad para desempeñar cargos a sueldo.

3.4.4.6. Bolivia

La Constitución boliviana vigente llama juicio de responsabilidades al procedimiento de imputación penal en oposición al Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros de Estado y Prefectos de Departamento.

“El juicio procede por infracciones realizadas en el desempeño de actividades. La denuncia penal es concerniente al Fiscal General de la Nación y para comenzar el juicio, es necesaria la aprobación y permiso del Congreso la votación a favor de dos tercios de la totalidad de sus integrantes. Dicho procedimiento judicial lo lleva la Corte Suprema, cuya Sala Penal se ocupa del proceso y, de manifestarse por la denuncia, la sentencia se sustancia ante las Salas restante, sin que se acepte el recurso siguiente frente al fallo que sea pronunciado” (Barberis, 2015).

La Ley N° 2445, del 13 de marzo del 2003, es la normativa que controla en la actualidad dicho procedimiento y detalla las infracciones realizadas en el desempeño de las actividades por las autoridades sometidas a este proceso especial, apropiado para merecer el Juicio de Responsabilidad (Artículo 1º). Así comprende a las infracciones de deslealtad a la patria, transgresión de los facultades y protecciones individuales estipuladas en la Constitución, ejecución inadecuada de influencias y negocios no compatibles, exterminio, corrupción, malversación, concusión, exacciones, emitir resultados contrarios a la Constitución, etc. (Eguiguren, 2007, pp. 104-120).

En la Constitución Política boliviana, el enjuiciamiento político no está comprensiblemente establecidos, respecto a los órganos que lo desempeñan. Únicamente se expresa que las Cámaras, agrupadas en Asamblea Legislativa Plurinacional, permitirán el juicio del Presidente o del Vicepresidente.

3.4.4.7. Ecuador

Respecto a la República del Ecuador, el enjuiciamiento no es una acción completamente política, ya que es necesario el fallo donde sea admitido por la Corte Constitucional para dar inicio el Juicio Político.

3.4.4.8. Guatemala y Panamá

En sus constituciones, no existe un proceso, constitucionalmente definido, que faculte al Poder Legislativo remover al Presidente de la República.

3.4.4.9. Nicaragua, El Salvador y Honduras

No se hace mención del juicio político. Solo se regula el punto de vista en el que el Poder Legislativo se enterará del abandono de la persona que ocupe la Presidencia de la República.

3.4.5. Conclusiones preliminares

- El juicio político surge en Inglaterra, en la segunda mitad del siglo XIV, con el nombre de *impeachment*.
- Posteriormente, el *impeachment* es acogido en los Estados Unidos de América, con la misma denominación.
- Debido a la traducción al español de la obra del constitucionalista norteamericano Joseph Story, en la cual se traduce *impeachment* con la denominación “juicio político”, es que se conoce como tal a esta institución en Latinoamérica.
- En un primer momento, desde su surgimiento hasta el siglo XVII, el *impeachment* inglés tuvo carácter penal. Progresivamente fue adquiriendo un carácter político, abandonando el penal. De esta manera, el *impeachment* fue reemplazado por otras formas de control político.
- Actualmente en los países donde se desarrolló inicialmente, el juicio político ha caído en desuso. Sin embargo, en otros, como el peruano, aún ha sabido mantenerse; especialmente en los países latinoamericanos recientemente independizados, debido a que tomaron como modelo el ordenamiento constitucional estadounidense.
- Es en la Constitución peruana de 1993, donde se reconoce a la institución del juicio político o *impeachment*.

- El juicio político o *impeachment* tiene un uso casi excepcional, habiendo sido reemplazado por la responsabilidad política, mecanismo que permite un mayor control de los ministros por parte del *Parlamento*.
- Las formalidades y trámites del juicio político varían entre los países, pero existen algunas características habituales. Así en organizaciones donde existen dos cámaras, la imputación se tramita en la Cámara de Diputados. Si esta halla base jurídica suficiente, encomienda a una comisión de sus integrantes para que elaboren la imputación y se inicie de esta manera el proceso. Las sanciones que se pueden imponer son la remoción del cargo, la suspensión provisional para ejercer actividades públicas, sin desmedro de que el funcionario vaya a los tribunales ordinarios para determinar las obligaciones penales que le correspondan.
- El juicio político constituye un procedimiento constitucional que involucra a altos funcionarios del Estado en cuyo desempeño han cometido infracciones de carácter político, las mismas que afectan intereses públicos fundamentales.
- El juicio político hace eficiente la obligación política. Lleva a la destitución del puesto que realiza el funcionario público o su remoción.
- La decisión que acuerda el órgano político en el juicio político no es revisable en sede judicial. Esto obedece a que la decisión se toma en base a valoraciones de conveniencia u oportunidad política.
- El juicio político busca establecer la existencia de obligaciones políticas, con sanciones de alcances, también, políticas.
- Lamentablemente, en la experiencia nacional, el juicio político es utilizado, en algunos casos, para deshacerse de funcionarios opositores o fastidiosos a una mayoría parlamentaria.
- A pesar de existir diferencias entre el juicio político y el antejuicio, ambos son procedimientos que tienen en común tanto la legitimidad activa como pasiva.
- En la legislación comparada, el procedimiento del juicio político varía, según el país, en función de los funcionarios a quienes comprende el lapso por lo cual estas personas pueden subyugadas a este proceso, los asuntos que pueden ser objetivo del proceso y las sanciones pueden ser puestas como producto del procedimiento.

3.5. La acusación constitucional, antejuicio y Juicio político en el Perú

3.5.1. Orígenes

Constituye una materia polémica el establecimiento de la obligación de los altos funcionarios del Estado por parte del Congreso. Y es que muchos discuten que estos funcionarios estén sujetos a un procedimiento especial. Por la transparencia en el ejercicio de su cargo y el control de sus actividades. No obstante, otro sector señala que se deben proteger sus derechos fundamentales; por su alto cargo, necesitan tener una protección especial; se les pone fuera del alcance del control judicial, diseñando para ellos, un procedimiento especial que es llevado ante el Congreso.

Pero no cabe duda que este procedimiento constituya un reforzamiento del control y limitación del poder por parte del estado de derecho. De esta manera se combate el ejercicio arbitrario y abusivo del poder, pudiéndose establecer responsabilidades de índole política, constitucional y penal.

El *impeachment* británico constituye el antecedente más importante dentro de los procesos establecidos para establecer las obligaciones de altos funcionarios del Estado. Con su evolución, se determinaron las razones de su establecimiento, como mecanismo de sanción y control por actos delictivos o infracción a la constitución, se buscaba la remoción del alto funcionario y su suspensión para el desarrollo de la acción pública. Más adelante, cuando fue establecida la obligación política del gobierno frente al *Parlamento* a través de la votación de rechazo o la desaprobación de confianza, el *impeachment* dejó de tener relevancia.

Sin embargo, no se da del mismo modo en los Estados Unidos de América que, según Eguiguren (2008, p. 112), al haber una fija disvinculación de poderes entre Presidente y *Parlamento*, y no tener responsabilidad política alguna ni el Presidente ni los secretarios (con rango de ministros), se aplica la figura del *impeachment*, para determinar su responsabilidad, sobre todo en los casos de conductas criminales.

En el Perú, se mantiene la distinción entre el juicio político y el antejuicio (distinción que es controvertida a nivel de la doctrina nacional) y se adoptó por el antejuicio como ejemplo de establecimiento de la obligación de los altos funcionarios desde la constitución de 1823 hasta la constitución de 1979.

La posición del Perú resulta congruente con los demás ordenamientos latinoamericanos que han adoptado el *impeachment* con la denominación de juicio político y el régimen de responsabilidad que actualmente tiene el Perú, adopta una forma híbrida; el *impeachment* en razón al Jefe de Estado asimismo para algunos altos funcionarios y la obligación política correspondiente a los ministros a través de la votación de desaprobación o la negación de confianza por parte del *Parlamento*.

“Los antecedentes del juicio político en el Perú, datan de la época colonial, con el llamado juicio de residencia, procedimiento de origen hispánico, por el cual el funcionario que cesaba en su cargo debía responder, de oficio o por acción popular, por la gestión y conducta desplegada. Era aplicable incluso al Virrey, la máxima autoridad política colonial” (Eguiguren, 2007, p. 112).

3.5.2. Definición

La acusación constitucional, el antejuicio y el juicio político constituyen instituciones que presentan diferencias en su origen y tradición, no obstante, suelen ser confundidas; por eso resulta necesario hacer el deslinde conceptual entre ellas.

La acusación constitucional es una forma de ejercicio de atribuciones de alcance jurisdiccional que son ajenas a las aplicables a cualquier ciudadano. La norma general es que el procesamiento de toda persona debe realizarse ante la autoridad jurisdiccional. El antejuicio y el juicio político son similarmente formas excepcionales en la conceptualización y aplicación del principio de igualdad en los modelos democráticos propios de la mentalidad y sociedad moderna. Cabe considerar al antejuicio y al juicio político como una prerrogativa, en función básicamente de su inclusión como dos modalidades de un mismo proceso; es importante y necesario diferenciar los sentidos y medida en que les son aplicables los alcances rigurosos de la naturaleza de las prerrogativas (Delgado-Guembes, La naturaleza y los efectos del plazo de la acusación constitucional, 2014, p. 10).

“El proceso de acusación constitucional es la clase, y los procesos de, antejuicio y de juicio político son las clases. Estos últimos son, básicamente,

medios de verificación de la moralidad pública. Es la fiscalización acerca de ejercicio y comportamiento de los funcionarios públicos a la luz de la Constitución y la ley. El tema en el que se centra el antejuicio y el juicio político es resolver si es o no constitucional penalmente condenable el comportamiento funcional de uno de los altos funcionarios públicos que indica la Constitución” (Delgado-Guembes, 2012, p. 490).

El acto por el que se sanciona al funcionario debe ser moralmente reprehensible, de modo que se afecta a la función que desarrolla el alto funcionario. En el “*impeachment*” es castigada la infracción política, el comportamiento lesivo al Estado, los actos en oposición a la dignidad del puesto que un alto funcionario posee (89).

Y en tanto que en el juicio político se sanciona la falta política y no jurídica, el análisis de lo que se considera como tal se encuentra relacionada con la conveniencia u oportunidad, de modo que una política de gobierno o la actuación del funcionario público en aplicación de determinada política puede estar sujeta al juicio político si es que se considera inconveniente e inoportuna. De manera que el órgano político encargado de aplicar el juicio político goza de cierta discrecionalidad, la misma que debe ser controlable para no caer en excesos ni arbitrariedades.

El antejuicio difiere del juicio político, en el sentido de que en el primero no se impone sanción alguna al alto funcionario. Lo que se va a determinar en el antejuicio es la posibilidad de levantar el fuero del funcionario mediante la habilitación para que la justicia ordinaria pueda juzgarlo por realizar infracciones durante el desempeño de su puesto. Al *Parlamento* le corresponde investigar si es que hay pruebas suficientes para retirar el fuero al funcionario y proseguir con el juicio en la justicia común.

El objetivo del antejuicio es habilitar la aplicación del procedimiento judicial al funcionario por las infracciones llevadas a cabo durante el desempeño de su puesto, de manera que se pueda determinar su responsabilidad jurídica al respecto. Asimismo, la actuación del *Parlamento* resulta ser aquí limitada, puesto que deberá sujetarse a determinados parámetros jurídicos para tomar una decisión. Se deberán descartar aquellos hechos que claramente reflejen una

determinada intencionalidad política mediante el examen del carácter y verosimilitud de los hechos.

La materia del antejuicio consiste en la determinación de la responsabilidad jurídica del funcionario, por eso es que el *Parlamento* va a verificar la existencia de los indicios necesarios para que el alto funcionario pueda ser juzgado por las infracciones que haya realizado en el desempeño del cargo.

Este procedimiento se orienta por lineamientos de índole jurídica, en el sentido de propiciar que el Congreso base su decisión en la existencia de indicios suficientes que permitan levantar el fuero al funcionario y su posterior juzgamiento por la justicia penal ordinaria.

Para finalizar, “el antejuicio y el juicio político son formas o especies distintas del mismo género. A estas dos modalidades de acusación constitucional corresponde la naturaleza inherente a las prerrogativas, pero porque cada una de ellas tiene características y aspectos diversos en sus alcances, contenido y efectos. Por las diversas características y aspectos de dichas modalidades, sujetas como lo están al proceso de acusación constitucional, requerirán una diferente comprensión e interpretación de las reglas para su procesamiento en el Congreso” (Delgado-Guembes, La naturaleza y los efectos del plazo de la acusación constitucional, 2014, p. 11).

3.5.3. Evolución

En la historia parlamentaria peruana, “al procedimiento de imputación constitucional usualmente se le conoce como antejuicio o juicio político, y se alega como precedente el procedimiento de *impeachment* británico y americano. La elaboración que tiene en la actualidad es debido en gran parte a la fuerte experimentación con la que ha contado el Congreso con su ejecución desde el año 2001, como producto, en primer lugar, de las abundantes acusaciones reveladas en contra los funcionarios del desordenado gobierno del periodo 1990-2000, y en segundo lugar, de los requerimientos que han producido las continuas dudas sobre la defensa de los imputados, tal como de la jurisprudencia expresada por el Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionado con la tutela efectiva de los derechos de los imputados en

general, y la teoría del debido proceso parlamentario en especial.” (Delgado-Guembes, 2012, p. 494).

El antejuicio forma parte de la tradición constitucional peruana y se encuentra regulado por primera vez en la Constitución peruana de 1823, llegando a la Constitución peruana de 1979 con una fisonomía propia y plenamente consolidada.

En cuanto a la evolución de esta figura en la tradición constitucional peruana, de manera detallada, ha sido como sigue:

En la constitución peruana del año 1823, se señalaba como atribución del Senado, dar paso a la elaboración de causa en oposición el magistrado que tiene el poder ejecutivo, sus ministros, y el Supremo Tribunal de Justicia. “La Constitución de 1823, de vigencia efímera y más bien formal, estableció por primera vez la responsabilidad del Presidente de la República por los actos de su administración (artículo 78). Reconoció, además, como ya se venía haciendo, el refrendo del ministro de Estado del despacho respectivo (artículo 73) como condición para la validez del acto presidencial, así como la responsabilidad solidaria de los ministros por las resoluciones adoptadas en común (artículo 84). En esta constitución, el Senado era el encargado de la sustanciación de la acusación y de pronunciarse sobre la procedencia de haber lugar la formación de causa penal (artículo 90, inciso 5); correspondía a la Suprema Corte hacer efectiva la responsabilidad decretada por el Senado. Puede decirse que, desde entonces, empieza a asumirse una posición más o menos constante sobre las características del denominado Antejuicio en el Perú” (Eguiguren, 2008, p. 115).

“La Constitución Vitalicia de 1826 regresa a la noción del Presidente exento de toda responsabilidad” (Eguiguren, 2008, p. 115), según el Estatuto Provisional de 1821.

En la Constitución del año 1828, “ya se encuentran establecidos los rasgos básicos que caracterizan a la institución del antejuicio hasta antes de la Constitución política del año 1993. Así la acusación se encuentra a cargo de la Cámara de diputados y la presenta ante el Senado contra del presidente, vicepresidente, senadores, diputados, ministros de Estado, vocales de la Corte Suprema por las faltas de deslealtad, atropello en contra de la tranquilidad

pública, malversación, quebrantamiento de la Constitución y, por toda falta en la que incidan durante el desarrollo de sus actividades” (Eguiguren, 2008).

Al Senado le correspondía el conocimiento de la imputación presentada por la Cámara de Diputados para decidir si había cabida o no a la formulación de causa; decisión que debía tomar con el voto unánime de los dos tercios del número total de senadores. El establecimiento de la obligación penal estaba en manos del poder judicial y no del *Parlamento*. Estos rasgos básicos del antejuicio fueron recogidos en la Constitución peruana del año 1979, en su artículo 183.

Respecto del juicio político, el Perú es uno de los estados latinoamericanos en que se ha adoptado un régimen híbrido o mixto, donde coexisten la obligación política de los ministros para con el Congreso a través de la votación de rechazo o denegación de confianza y el juicio político en oposición al presidente de la república y otros altos funcionarios del Estado.

“Como antecedentes de un proceso especial para determinar la obligación del gobernante y las altas autoridades, tenemos el juicio de residencia, institución procedente de la época colonial y de origen hispánico, por el cual el funcionario que terminaba su periodo tenía que contestar, por cargo o por acción popular, por la administración y conducta desplegada. Este procedimiento era aplicado incluso al Virrey, la mayor autoridad política colonial” (Ferrajoli, 2002).

“Una vez terminada la gestión del gobernante, el procedimiento se aplicaba de manera automática, eso no significaba afectación del honor del ex funcionario. El presidente de la Audiencia invitaba a que los quejosos se manifestaran contra el exvirrey y otras autoridades. Luego se preparaba un interrogatorio y el funcionario aludido debía hacer sus descargos. Al término del procedimiento se podía imponer, como sanción, una multa, la inhabilitación temporal o definitiva y el destierro” (García Chávarri, 2004, p. 9).

Con la independencia peruana, la ideología liberal vigente abolió todo rezago de la época colonial, lo que incluyó el juicio de residencia. Y en El Estatuto provisional, se estableció la responsabilidad de los ministros de suscribir sus actos, ante la no responsabilidad del presidente.

“El antecedente de un mecanismo para reclamar la obligación de los gobernantes en el Perú, data de la época colonial; aquí nos estamos refiriendo al juicio de residencia. Según Javier Valle Riestra, se trataba de un proceso, de origen hispánico, mediante el cual, el funcionario al cesar en su cargo, se encontraba obligado a contestar, de cargo o por acción popular, de su gestión y conducta en el gobierno. Se le podía ejecutar al Virrey” (Eguiguren, 2008, pág. 114).

“En este procedimiento, el Juez llevaba a cabo un interrogatorio que trataba sobre asuntos de manejo económico, protección de indígenas y cuestiones de moralidad pública y privada. Tras los cargos presentados y probados, los descargos del residenciado o su procurador, el juez precedía a dictar sentencia. Las penas que se podían imponer en un Juicio de Residencia eran las de multa, inhabilitación temporal o perpetua y destierro. Así la finalidad del juicio de residencia era determinar la responsabilidad del funcionario, de modo que el juez debía limitarse a declarar si el enjuiciado obró bien o mal. Según Jorge Basadre, con la independencia, la ideología liberal que inspiraba la nueva república tuvo una orientación antiespañola que llevó a proscribir el juicio de residencia junto a otras instituciones de filiación hispánica” (Eguiguren, 2008, pág. 114).

“El antejuicio es una figura que fue incorporada al ordenamiento jurídico peruano desde la Constitución del año 1823. Así el artículo 90.5 de esta carta constitucional, señalaba como atribución del Senado el “Decretar, tanto en los casos ordinarios como en los extraordinarios, que ha lugar a formación de causa contra el magistrado que ejerciere el poder ejecutivo, sus ministros, y el Supremo Tribunal de Justicia” (García Chávarri, 2004).

La Constitución peruana del año 1828 “reguló con más detalle las particularidades del antejuicio. A la cámara de diputados correspondía imputar, ante el Senado, al presidente, vicepresidente de la república, miembros de ambas cámaras, vocales de la Corte suprema, por las infracciones de deslealtad, daños contra la tranquilidad pública, malversación, transgresión a la Constitución y, en general, por toda falta perpetuada durante el desempeño de sus actividades. El Senado tenía la responsabilidad de expresar si había cabida o no para formulación de causa; para determinar una solución, se necesitaba la votación dos tercios de los senadores actuales. El producto del proceso era

únicamente inhabilitar del cargo al imputado, el mismo que quedaba sometido a juicio de acuerdo con la ley” (Eguiguren, 2008).

La Constitución de 1834 indicaba “que a la Cámara de Diputados era responsable de denunciar ante el Senado, de oficio, o a instancia de cualquier ciudadano, al Presidente de la República, a los miembros de ambas cámaras, a los ministros, a los miembros del Consejo de Estado y a los vocales de la Corte Suprema, por las infracciones de deslealtad, perjuicios en contra de la tranquilidad pública, peculado, faltas a la Constitución y por cualquier infracción durante el desempeño de sus actividades que tenga supuesta pena infamante (Artículo 23º). Es responsabilidad del Senado afirmar si había cabida o no lugar a la acusación, por los dos tercios de sus miembros presentes (Artículo 32º). Los acusados quedaban suspendidos de sus funciones y a disposición de la Corte Suprema para su juzgamiento (Artículo 33º)” (Ferrajoli, 2002).

En la Constitución de Huancayo de 1839 se afirma que: “Esta contemplaba los casos de acusación del Presidente, durante el ejercicio de su mandato, circunscritos a los atentados contra la independencia y la unidad nacional. La Cámara de Diputados también podía acusar ante el Senado a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros, miembros del Consejo de Estado y vocales de la Corte Suprema por los delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión y, en general, por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones sujeto a pena infamante”. (Artículo 35º) Era responsabilidad del Senado establecer si contaba o no con mérito para efectos de formular el motivo, elección que necesitaba la votación de acuerdo con dos tercios de los senadores reunidos. (Artículo 42º) La Constitución menciona que: “Esta resolución sólo contaba por efecto suspender al acusado del ejercicio del cargo y quedar sujeto a juicio ante la Corte Suprema” (Artículo 43º)

La Constitución de 1856 tuvo una corta duración. Sin embargo, planteo normativas claras respecto a la obligación de los funcionarios y el procedimiento de residencia. De tal modo que: “Establecía que todo empleado público, al cesar en su cargo, sería sometido a juicio de residencia, no pudiendo ejercer dicho empleo ni otro alguno mientras no sea absuelto; responsabilizaba por acción

popular a los fiscales que no exigieran dicho juicio de residencia”. (Artículo 11°). Así también el Artículo 12° indicaba que: “Los funcionarios públicos responsables en todo tiempo, con arreglo a las leyes”.

La Constitución indica que: “Se regulaba el proceso parlamentario por la responsabilidad penal y constitucional del Presidente y altos funcionarios. Se dispone que la Cámara de Diputados puede acusar ante el Senado al Presidente de la República, durante el ejercicio de su mandato, por infracciones directas de la Constitución. También le correspondía acusar a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros y a los Vocales de la Corte Suprema, por las mismas infracciones y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, sometido a pena corporal aflictiva. El Senado tenía la atribución de declarar si era procedente o no la acusación, aunque esta Constitución no señalaba el número de votos requeridos para este efecto. De aprobarse la acusación, el implicado quedaba suspendido en el ejercicio de su cargo y sometido a juicio”. (Artículos 61° & 62°)

La Constitución de 1860, en lo que se refiere a la obligación de los altos funcionarios afirma que su (Artículo 64°): “Que correspondía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los ministros, miembros de ambas Cámaras y de la Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo, y Vocales de la Corte Suprema, por infracciones a la Constitución y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, que tuviese una pena corporal aflictiva”. También se menciona que: “El Senado era competente para pronunciarse sobre la procedencia de tal acusación, que de aprobarse dejaba al acusado suspendido en el ejercicio de su cargo y sujeto a juicio” (Artículo 66°, inc 1). “El Presidente de la República no era pasible de responsabilidad durante el ejercicio de su mandato, pudiendo en este lapso únicamente ser acusado por delitos de traición, atentado contra la forma de gobierno, o disolución del Congreso, impedir su reunión o suspender sus funciones”. (Artículo 65°)

La Constitución de 1920 expresa lo mismo que las constituciones de 1856 y 1860.

La Constitución de 1933 reafirma el principio que: “Plasmado en las Cartas anteriores, de la responsabilidad de los funcionarios del Estado por los actos que

practique en el ejercicio de sus funciones. Correspondía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, Ministros de Estado y Vocales de la Corte Suprema por infracción de la Constitución, y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y que, según la ley, deba penarse” (Artículo 121°) . “El Senado debía pronunciarse sobre la aprobación de la acusación que, de producirse, dejaba al acusado suspendido en sus funciones y sujeto a juicio” (Artículo 122°). El (Artículo 55°) de la Ley Orgánica del Poder Judicial indica que: “El juzgamiento correspondía a la Corte Suprema”. “La vacancia del cargo se producía de hecho de existir condena por la Corte Suprema” (Artículo 144°, inc 3). No menciona también que: “Durante el ejercicio de su mandato, el Presidente de la República sólo podía ser acusado por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales o parlamentarias; por disolver el Congreso, impedir o dificultar su funcionamiento o reunión; o el funcionamiento o reunión del Jurado Nacional de Elecciones”. (Artículo 150°)

El antejuicio en la Constitución de 1979

“Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, los miembros de ambas cámaras, los ministros, los magistrados de la Corte Suprema y el Tribunal de Garantías Constitucionales, así como a los altos funcionarios que señala la ley, por las infracciones de la Constitución y todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en estas. A su vez, corresponde al Senado determinar si da o no lugar a la formación de causa por la acusación formulada; de ser esta aprobada, el acusado quedaba suspendido en sus funciones y sujeto a juicio” (Artículos 183° & 184°)

“Se mantiene el privilegio del antejuicio, aunque el funcionario haya cesado en el cargo, siempre que la acusación se refiera a infracciones de la Constitución y delitos cometidos en el ejercicio de las funciones. De este modo, el antejuicio se convierte en un privilegio de duración indefinida o ilimitada” (Cairo, 2013).

3.5.4. Regulación en la Constitución de 1993

Para Víctor García (2011, pág. 249), “La acusación constitucional constituye un mecanismo procesal de control político que tiene dos finalidades; la primera es procurar la defensa y eficacia de las normas e instituciones previstas en la

Constitución; luego se interpone frente al abuso de poder en que pudieran incurrir los altos funcionarios públicos y segunda, procura la intervención del Órgano Judicial, a través de la Corte Suprema para la investigación, juzgamiento y eventual penalización de altas autoridades, por denuncias fundadas de participación en un ilícito penal cometido en el desempeño de la función pública”.

“Los artículos 99° y 100° de la Constitución de 1993 regulan el juicio político y el antejuicio. La diferencia entre ambas instituciones estriba, en el caso del antejuicio, en el respeto a la independencia de poderes, que permite que sea el Poder judicial, quien tome la decisión respecto a las sanciones a aplicar al alto funcionario. No sucede así en el caso del juicio político en donde es el Congreso quien tiene la facultad de decidir la suerte de los altos funcionarios” (Eguiguren, 2008).

“En el ordenamiento comparado, en algunos países como Francia, Chile y México, es el Senado quien juzga definitivamente al Presidente y no hay participación alguna del poder judicial. Esto justifica que el procedimiento reciba el nombre de juicio político puesto que es un órgano político quien expide el fallo respectivo. Existe un tercer sistema, mixto donde es el Senado quien pronuncia la pena de destitución e incluso inhabilitación y el poder judicial hace el juzgamiento e impone la pena conforme a ley. Este sistema es el de los Estados Unidos, adoptado en la Argentina, Colombia, Paraguay y Uruguay, etc” (García Toma, 2011, p. 249).

Para García Chavarri (2004, pp. 80-81), la regulación de la acusación constitucional en la Constitución ha sido desvirtuada, dejando de lado la tradición que en esta materia habían seguido las constituciones peruanas desde el año 1823. Sucede que se introducen elementos del juicio político en el procedimiento de la acusación constitucional, que dan al Congreso la facultad de sancionar, destituir, o inhabilitar al funcionario acusado, con independencia de la jurisdicción ordinaria. De esta manera, con la regulación que actualmente tiene el proceso de acusación constitucional, se encuentra muy latente la posibilidad de que se lesionen los derechos del funcionario procesado.

Esto último es advertido por Domingo García Belaunde, quien después de realizar un análisis por los cambios que ha sufrido la acusación constitucional – para este jurista significa lo mismo decir acusación constitucional o antejuicio o juicio político, pues es la misma institución que derivaría del *impeachment* inglés–, señala que dicha figura conforme está establecida en los artículos 99 y 100 de la Constitución de 1993, no es la misma que estaba anteriormente consagrada en la Constitución de 1979, tampoco en las anteriores constituciones. Es que, por ejemplo, la inclusión de la posibilidad de la inhabilitación sin un proceso penal posterior, generaría un margen de arbitrariedad (García Belaunde, 2004, pág. 16). Sin embargo, para el maestro constitucionalista, el hecho que no se haya seguido el modelo histórico de la *impeachment*, dejando las puertas abiertas para excesos, no justifica su cambio de nombre o la creencia que el juicio político se trata de una institución distinta. Y si resulta ser una figura arbitraria, entonces corresponde llamarla como tal, pero no es correcto cambiarle de nombre (García Belaunde, 2004, 17).

Cierto es que “La acusación constitucional tradicionalmente respondía al esquema de un antejuicio, así hasta la vigencia de la Constitución peruana de 1993. Variando la configuración del artículo 99 de la Constitución de 1993 y la interpretación del Tribunal Constitucional del mismo, se incluyó, pues, elementos del juicio político al tradicional modelo de antejuicio, permitiendo al pleno del Congreso imponer las sanciones de destitución e inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, independientemente del establecimiento de la eventual responsabilidad penal de los funcionarios acusados por parte de los tribunales ordinarios”. (García Chávarri, 2008, pág. 58).

El texto del artículo 99° de la Constitución peruana de 1993, que regula el proceso de Acusación constitucional, dice:

“Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en estas.”

El artículo 100° del mencionado texto constitucional dice:

“Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad (...).”

Tanto el juicio político como el antejuicio son modelos diferenciados; así el primero se orienta a determinar la sanción política que corresponde al funcionario público que comete un comportamiento que afecta la dignidad y autoridad del cargo que ocupa; conducta que puede ser de índole penal o moral; en tanto, en el segundo se trata de un procedimiento para levantar la inmunidad del alto funcionario que comete delito de función y cuya sanción es establecida por la jurisdicción ordinaria. Aquí no cabe la intervención del congreso para sancionar al funcionario.

No obstante, lo anterior, la actual regulación del tema en la Constitución peruana vigente desvirtúa esta clara distinción, pues introduce elementos del juicio político en el proceso de la acusación constitucional (antejuicio). El problema de esta regulación es que el Congreso se arroga facultades que corresponden a la jurisdicción ordinaria. Tendría que determinar el delito de función que se ha vulnerado y determinar la sanción, labor que corresponde al Poder judicial (95)

Para Eguiguren, la modificación del antejuicio realizada por el artículo 100 de la Constitución resulta incongruente con su racionalidad, puesto que: “Si el Congreso aprueba la acusación, no resulta comprensible ni justificado que el acusado siga desempeñando la función hasta los resultados del juicio o la imposición de alguna sanción penal o política” (Eguiguren, 2008, p. 122).

Asimismo, en la última parte del artículo 100° de la Constitución menciona “(...) Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso”.

De modo que, de manera irrazonable, se limitan las actividades del ministerio público y poder judicial, asumiendo el Congreso potestades jurisdiccionales que no le corresponden.

Para César San Martín (2013), “No se trata, en sentido técnico procesal, de una acusación del Congreso, sino de una habilitación para el procesamiento e incoación de una investigación formal. El Congreso ordena que se investigue

por la jurisdicción penal ordinaria a un alto funcionario público. Ahora bien, cuando se dice que no se puede exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso, se está refiriendo al hecho y el derecho, este último referido a la descripción típica del delito; no obstante, señala San Martín, no se comprende a los argumentos jurídicos que pueden ser seguidos o no por el juez. Tanto este como el Ministerio Público pueden revisar la solicitud del Congreso, su fundamentación fáctica y jurídica, para luego aplicar en su momento, las normas sustantivas que correspondan a los hechos en que se basa la petición del Congreso”.

Para Francisco Eguiguren (2008, p. 121), los cambios introducidos al Antejudio en la Constitución de 1993 se explican como una reacción del Fujimorismo a lo que había ocurrido recientemente con el proceso de acusación constitucional seguido contra el expresidente Alan García, puesto que en la Fiscalía la acusación constitucional aprobada por el Congreso tuvo algunas modificaciones, para que al final, la Corte Suprema decidiera sobre su falta de mérito.

No obstante, para Enrique Bernales, “La posibilidad de que el Congreso imponga al acusado sanciones políticas, como su destitución o inhabilitación, típicas del *impeachment*, sin perjuicio de otras responsabilidades que le puedan corresponder, constituye una innovación con respecto al antejudio; que no lo encuentra cuestionable”. (Eguiguren, 2008, pág. 124).

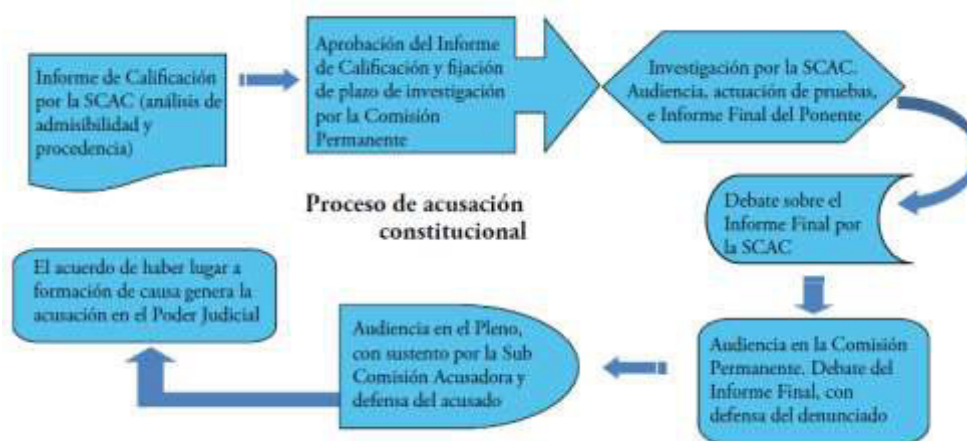
Marcial Rubio señala que: “Las sanciones que fija el Congreso tienen un sustento político porque dicho órgano no ejerce función jurisdiccional. Las personas siempre tienen acceso al debido proceso y protección jurisdiccional”, según el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución la cual menciona que: “No podrá haber una privación de derechos por decisión política que no pueda ser discutida en la vía jurisdiccional. Si el Congreso, pudiendo acusar no lo hace, dicha vía no existiría y no habría forma de contestar judicialmente la sanción. Aquí, se produce una inconstitucionalidad y se podría interponer un amparo que

restituya los derechos que el Congreso haya retirado. Por ello pensamos que el Congreso no puede suspender, inhabilitar o destituir al funcionario sin acusarlo penalmente. Es un tema de elemental consecuencia frente a los derechos fundamentales de la persona a la participación, a la igualdad, al honor y buena reputación” (Eguiguren, 2008, pág. 124).

3.5.5. Regulación en el Reglamento del Congreso del Perú

García Chavarri (2008, p. 59) señala que “el artículo 89 del Reglamento del Congreso peruano desarrolla con detalle el procedimiento de acusación constitucional y se encuentra previsto lo referido al delito de función, sobre todo a que este se refiera a delitos previstos en la legislación penal; no obstante, llama la atención que no se haya establecido criterio alguno cuando la acusación constitucional verse sobre alguna infracción constitucional. Asimismo, señala que al no haberse establecido los supuestos o criterios que determinan la infracción constitucional, esta no se debería aplicar, ya que se desconoce la infracción a reprimir y no ha sido especificada. Al no haber conductas tipificadas que comprendan la infracción constitucional, no puede haber proceso de acusación constitucional, que lleve a la sanción e inhabilitación del funcionario, puesto que lo contrario significaría atentar contra el debido proceso”.

Respecto al proceso de acusación constitucional, y conforme al Reglamento del Congreso de la República, tomamos, de César Delgado- Guembes, el siguiente cuadro:



Fuente: (Delgado-Guembes, La naturaleza y los efectos del plazo de la acusación constitucional, 2014, p. 496).

Cabe precisar que el Reglamento identifica a la acusación constitucional con el antejuicio político, según su artículo 89, primer párrafo.

Ahora, continuando con lo ilustrado en el cuadro anterior referido al procedimiento, toda acusación constitucional se da por la denuncia que pueden presentar los altos funcionarios señalados en el (art. 89, literal a).

Es la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso (SCAC) la que se encarga de calificar la admisibilidad y procedibilidad de la denuncia presentada (art. 89, literal b).

Una vez admitida la denuncia, la SCAC presenta, ante la Presidencia de la Comisión Permanente del Congreso, el informe de calificación; espera que esta última fije el plazo que requiera para realizar las investigaciones del caso, la audiencia y actuación de pruebas y, por último, presente el informe final (art. 89, literal d).

Una vez recibido el informe final por la Comisión Permanente, se sesiona con el fin de aprobarlo o no, previo debate; si dicha aprobación significa la procedencia de la acusación, se vota para su realización ante el Pleno del Congreso (art. 89, literal f). Para lo cual, la Comisión Permanente designa una Subcomisión Acusadora, quien se presenta ante el Pleno del Congreso (art. 89, literal g).

“Una vez sustentado el informe y formulada la acusación constitucional, y realizado el debate, el Pleno procede a hacer la votación respectiva, pronunciándose si ha lugar o no la formación de causa a consecuencia de la acusación. De haber lugar, el Pleno del Congreso debate y vota, en la misma sesión, si se suspende o no al acusado en el ejercicio de sus derechos y deberes funcionales, el cual queda sujeto a juicio según ley. De no haber lugar, el expediente se archiva” (Artículo 89°, literal i)

3.5.6. Regulación a nivel de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El TC se ha manifestado respecto a las figuras del antejuicio y juicio político con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad, contra el inciso “j” del artículo 89 del Reglamento del Congreso.

Respecto del antejuicio político, señala “que es un derecho del Presidente de la República y demás altos funcionarios de someterse a un procedimiento especial ante el Congreso antes de ser procesado por la justicia penal ordinaria. En este procedimiento especial, el Congreso debe determinar la verosimilitud de los hechos materia de acusación y que estos encajen dentro del tipo penal correspondiente al delito de función establecido en la norma penal. Se formula la Acusación respectiva, se suspende al funcionario en el ejercicio de sus funciones y es derivado a la jurisdicción ordinaria para que se aplique la sanción penal correspondiente” (SENTENCIA DEL TC, 2003).

Respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución, el Congreso tiene la facultad de disponer la suspensión, destitución e inhabilitación del funcionario acusado; no obstante, para ello tiene que determinarse previamente vía judicial la responsabilidad del funcionario. De no ser así, se estaría atentando contra los principios de separación de poderes y presunción de inocencia, ambos establecidos en la Carta Magna.

De manera que primero se determina la responsabilidad penal del funcionario por el poder judicial y luego, la sanción política establecida por el *Parlamento*, que no requiere una votación calificada, puesto que ya fue determinada la responsabilidad penal del funcionario por el poder judicial.

Eguiguren (2007, p. 127) señala que “La función sancionadora del Congreso también se puede ejercer en el caso de que haya responsabilidad política del funcionario aun cuando no se haya cometido delito alguno. Esto quiere decir que en la Constitución también se ha incorporado el juicio político a los altos funcionarios del artículo 99 de la Constitución por las faltas políticas en que incurran y por las cuales se les sanciona por haber hecho mal uso del poder y se les impide que vuelvan a ser investidos de poder en el futuro”.

De manera que, según el Tribunal Constitucional, afirma que el juicio político es un procedimiento a cargo del Congreso de la República, enfatiza que esta figura jurídica tiene naturaleza política, que se sigue contra los funcionarios que regula la carta magna por presuntas infracciones a la constitución que no constituyan delito de función. Para poder aprobarse determinada sanción se necesita el voto a favor de los 2/3 del número de Congresistas, claro es sin la intervención de la Comisión Permanente.

3.5.7. Conclusiones preliminares

- En la doctrina nacional se designa acusación constitucional al procedimiento parlamentario a través del cual se gestionan dos clases distintas de faltas (juicio político y antejuicio), cuya comisión pueden cometer quienes están señalados, taxativamente, en la Constitución.
- Los procedimientos constitucionales de antejuicio y juicio político con las formas de iniciar un proceso de acusación constitucional.
- El objeto principal del antejuicio y del juicio político es resolver si es o no constitucional y penalmente rechazable en comportamiento funcional de uno de los altos funcionarios señalados en la Constitución.
- El antejuicio y el juicio político son especies distintas del mismo género, y cada una de ellas tiene características y aspectos diversos en sus alcances, contenidos y efectos, por lo que requieren de un tratamiento diferenciado en el Reglamento del Congreso de la República.
- El procedimiento de imputación constitucional y juicio político constituye un reforzamiento del control y limitación del poder por parte del Estado de derecho. De esta manera se combate el ejercicio arbitrario y abusivo del poder, pudiéndose establecer responsabilidades de índole política, constitucional y penal.
- En el Perú, se mantiene la distinción entre las instituciones jurídicas del juicio político y el antejuicio, teniendo a nivel doctrinario posturas de gran controversia jurídica.
- El régimen de responsabilidad que actualmente tiene el Perú, adopta una forma híbrida; el *impeachment* para el Presidente y algunos altos funcionarios del Estado y la obligación política de los ministros por el cual la votación de suspensión o la negación de confianza por parte del *Parlamento*).

3.6. La restricción de derechos y vulneración de principios en la acusación constitucional, antejuicio y juicio político en la Constitución de 1993

3.6.1. Generalidades

El trámite del proceso de acusación constitucional debe desarrollarse conforme a las pautas del debido proceso sustantivo. Los medios para procurar que este procedimiento parlamentario sea una antesala justa del procedimiento judicial que determine la responsabilidad del funcionario, deben ser útiles, idóneos y equilibrados.

Se debe comenzar por el análisis de causalidad para determinar si no está prohibido por la ley el fin que se persigue con el procedimiento de acusación constitucional. Y este análisis se encuentra relacionado con las razones del privilegio del antejuicio para los altos funcionarios públicos, en tanto se quieren eliminar aquellas denuncias con motivaciones de índole político, que no constituyan delito y solo buscarían entorpecer el desarrollo de las labores del funcionario público. Esta constituye la verdadera razón del privilegio otorgado a los altos funcionarios y de ninguna manera se busca no sancionar por los delitos que cometan en el ejercicio del cargo.

Seguidamente, el análisis de proporcionalidad significa verificar que los medios utilizados para realizar el antejuicio sean útiles, idóneos y equilibrados. En la situación que no se cumpla con los requerimientos establecidos, se considera que la actuación de los congresistas tiene carácter arbitrario.

Asimismo, se debe velar porque dentro del trámite de la acusación constitucional se puedan ejecutar los diversos derechos que forman parte del debido proceso formal o adjetivo y el respeto a los principios que los informan. A saber, nos referimos a los siguientes principios y derechos:

- **Principio de legalidad**

La Constitución Política en su artículo 74 le ha otorgado un nivel superior, por ello es considerado como uno de los principios básicos del ordenamiento, este es un principio de carácter fundamental.

Podemos inferir “desde una línea de respeto al Estado de derecho, podríamos referirnos como el imperio de la norma, la convivencia social

dentro de leyes, estas leyes deben ser dadas por la voluntad popular y con garantía plena de los derechos humanos o fundamentales” (García de Enterría, 1984, p. 12).

- **Principio de interdicción de la arbitrariedad**

“Este principio informa que las autoridades no pueden tomar decisiones arbitrarias que supongan una infracción del principio de igualdad de trato de los administrados ante la aplicación de la ley y las reglas objetivamente determinadas. El concepto jurídico de arbitrariedad va más allá del definido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua como acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado sólo por la voluntad o el capricho, apartándose de lo permitido por el Derecho” (Ferrajoli, 2002).

Por medio de este principio de interdicción de la arbitrariedad, se exige una fundamentada y adecuada motivación de las resoluciones judiciales, ya que el magistrado deberá ofrecer en su decisión causas objetivas, consecuentemente no se podrá tolerar ninguna resolución arbitraria que este guiada por el capricho del juez.

Asimismo, se tiene que enfatizar que la interdicción de la arbitrariedad supone la prohibición de la arbitrariedad. Y cuando hacemos referencia a alguna actuación arbitraria, queremos decir que esta debe ser contraria a la justicia, normas, leyes, principios; y muy por el contrario obedece a un capricho o simple voluntad del agente público, operando mediante actos abusivos, discriminatorios realizado por los altos funcionarios.

- **Principio de igualdad procesal**

Principio fundamental en todo proceso, cualquiera que sea su índole, según el cual las partes intervinientes en una causa, en las cuales tienen la misma posición y las mismas atribuciones de ejercer sus derechos, por lo cual ambas partes deben ampararse en el principio de igualdad procesal.

“La igualdad es un principio inherente a la persona humana, emana de la naturaleza misma del hombre. Por ello preexiste a cualquier legislación positiva. El principio de igualdad en el ámbito del proceso es una manifestación del principio general de *igualdad ante la ley*. El principio exige

que se brinde a las partes una *razonable igualdad de posibilidades* en el ejercicio de su derecho de acción y de defensa; garantizando a todas las partes, dentro de sus respectivas posiciones en el proceso y de acuerdo con la organización que corresponde por ley, *el equilibrio de sus derechos de defensa*” (Loutayf & Solá, 2011, pp. 4-5).

- **Principio de seguridad jurídica**

Este principio de seguridad jurídica es fundamento del Estado de Derecho, ya que por medio de este principio se dotan las relaciones jurídicas de buena fe y armonía de la sociedad. Por medio de este principio los ciudadanos logran conocer respecto a la observancia y aplicación adecuada de las leyes actuales que son importantes en las relaciones entre los particulares.

“Por seguridad jurídica se debe entender tanto la aptitud para predecir los acontecimientos jurídicos y de darle a éstos un curso estable, como la de controlar y neutralizar los riesgos que el sistema jurídico debe afrontar” (Sagües, 1997, p. 218).

- **Derecho de defensa**

Este derecho debe ejercerse de manera efectiva en todas las fases del procedimiento, este derecho se ampara en nuestra Carta Magna en el artículo 139, inciso 14.

“Se trata de un principio incluido comprendido en el derecho a la tutela judicial efectiva, y que tiene que ver con el derecho que tienen las partes de alegar y probar contradictoriamente sus pretensiones, derechos e intereses, de manera que en ningún momento pueda ocasionarse indefensión” (RIOJA BERMUDEZ, 2015).

Para Marcial Rubio Correa, “el concepto del derecho de defensa tiene dos significados complementarios entre sí. El primero consiste en que la persona tiene el derecho de expresar su propia versión de los hechos y de argumentar su descargo en la medida que lo considere necesario. El segundo consiste en el derecho de ser permanentemente asesorado por

un abogado que le permita garantizar su defensa de la mejor manera desde el punto de vista jurídico” (Rubio, 1999, Tomo 5, p. 127).

Así, “el respeto al derecho de defensa es un requisito para la existencia jurídica del proceso, cuya vulneración provocaría la invalidez o inexistencia jurídica del proceso” (Nakazaki, 2010, pág. 102).

- **Derecho a un juez imparcial**

De manera que se permita que la decisión final que tome el Congreso se base en los indicios y evidencias de la existencia de delito y no en intereses políticos coyunturales.

La imparcialidad se traduce en una garantía por medio de la cual el juzgador se encontrará impedido de poder identificarse con cualquiera de las partes amparando sus pretensiones; por lo que su decisión judicial debe ser neutra y sin ningún tipo de interés particular, se considera que esta demostración de imparcialidad será una representación clara del derecho al debido proceso, por lo que el órgano jurisdiccional deberá resolver las controversias con derecho y la justicia. “En los instrumentos jurídicos y los tribunales supranacionales se ha reconocido la imparcialidad jurisdiccional, enunciada como exigencia derivada del debido proceso con el ánimo de asegurar la mayor objetividad posible frente al caso que se pone a disposición para el juzgamiento” (Becerra, 2013).

- **Derecho a un juez predeterminado por la ley**

Significa que se cumpla “con lo establecido en los artículos 99° y 100° de la Constitución y el artículo 89 del Reglamento del Congreso; en ese sentido, corresponde a la sub comisión de acusaciones constitucionales pronunciarse sobre la admisibilidad de la denuncia constitucional, a la Comisión Permanente le toca decidir si se presenta la acusación o no al pleno del Congreso y, finalmente, al Pleno del Congreso le corresponde votar por la aprobación de la acusación constitucional o disponer su archivo” (Ferrajoli, 2002).

El derecho a un juez predeterminado por la ley , hacer referencia a que la causa debe ser conocida por quien cuenta con la atribución previamente

concedida respecto a la competencia jurisdiccional, según el principio de legalidad. Es decir, quien resolverá en las distintas situaciones donde se impartirá justicia, “será una autoridad previamente estatuida con una competencia determinada para tal fin, pero no en función de las actividades o colectividades a las que puedan pertenecer las personas sujetas a su conocimiento” (García Chávarri, 2010, pág. 89).

“Precisamente, este derecho se encuentra contemplado en el artículo 139, inciso 3, de la Constitución. En el plano supranacional, lo encontramos en el artículo XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948. Así también, en el artículo 8, inciso 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), de 1969” (Eguiguren, 2008).

- **Derecho a una buena notificación y audiencia**

Se refiere a que el funcionario se encuentre debidamente informado sobre la fecha en que deberá asistir a la audiencia respectiva, de esta manera se podrá permitir que las partes de una causa ejerzan su derecho de defensa y de contradicción.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8, inciso 2, literal b, establece que la persona reciba una comunicación previa y detallada de la acusación que fue formulada en su contra. Se establece, de esta manera, un límite temporal para la notificación previa de la acusación, su contenido y naturaleza.

- **Derecho a probar y producir prueba**

Se relaciona con la posibilidad real de que el funcionario pueda ofrecer y actuar pruebas que le permitan sustentar su posición y defenderse de las posiciones en su contra, planteadas en la acusación constitucional. Derecho que se le debe garantizar al funcionario durante el desarrollo del proceso de acusación constitucional.

Con la finalidad de que las partes ejerciten su derecho de defensa, con el fin de asegurar un justo juicio resulta de vital importancia el rol asumido por el derecho a probar. “Este derecho está integrado o comprende diversos

componentes, a saber: el derecho de las partes a ofrecer los medios probatorios necesarios para la defensa; el derecho a que dichos medios probatorios sean admitidos; el derecho a que se asegure la producción o conservación de la prueba; y, el derecho a que se valoren adecuada y motivadamente los medios probatorios” (Reyna Alfaro, 2010, págs. 187-188).

“Cabe agregar que este derecho tiene sus limitaciones, las cuales estarían explicadas por la pertinencia (el medio de prueba debe tener vinculación con el objeto del proceso) y la licitud (los medios de prueba deben respetar los derechos fundamentales)” (Alfaro, 2010, pág. 180).

- **Derecho a un plazo razonable**

Significa que el desarrollo del proceso de acusación constitucional debe realizarse con la celeridad máxima posible, de modo que se evite utilizar este procedimiento como mecanismo de extorsión política.

“El derecho a un plazo razonable consiste en garantizar que todo acto de poder o autoridad que involucre en su realización derechos fundamentales, dure lo necesario para atender los fines constitucionales que se buscan alcanzar” (Donayre, 2010a, pág. 377).

“Partiendo de la premisa que el tiempo es necesario para la deliberación, pero sin llegar a ser desproporcionado con la naturaleza del caso, una persona instaurada en cualquier proceso, tiene derecho a que se le juzgue en un tiempo razonable, lo cual implica un punto medio: ni un plazo muy corto ni uno demasiado largo” (Pisfil, 2010, pág. 75).

“Por último, es importante el establecimiento de criterios para la protección del derecho fundamental al plazo razonable, ya que esto se justifica en la imposibilidad de determinar un plazo específico que pueda ser determinado de manera general y abstracta” (Donayre, 2010b, pág. 99).

- **Derecho a una debida motivación**

Significa que las razones por las cuales el Congreso vota a favor de la acusación constitucional tienen que sustentarse en los indicios y evidencias

sobre la existencia del delito en el ejercicio del cargo y no en motivaciones de índole política.

“Toda persona o entidad que forme parte en un proceso tiene derecho a exigir una debida motivación de la resolución judicial que será destinataria. Esta motivación deberá ser razonable y objetiva, de modo tal que respalde, en forma coherente y con argumentos suficientes, la decisión judicial pública que contiene dicha resolución. Su vulneración, por parte de los órganos judiciales, daría lugar a la nulidad de sentencia” (Grández, 2010, pág. 243).

Este derecho se encuentra reconocido en el artículo 139, inciso 5, de la Constitución, siendo parte esencial del debido proceso.

Con el propósito de un mejor entendimiento sobre el derecho de motivación, resulta interesante la explicación de la evolución del deber de motivar las decisiones judiciales. Así, Omar Sar Suárez nos explica que, este deber se remonta a la época del constitucionalismo temprano, donde existe ya el *Parlamento* como representante de la soberanía que había estado depositada en la figura del monarca absoluto. En ese contexto, el juez cumplía, únicamente, con la función de subsumir los hechos en las disposiciones legales correspondientes. Así, el deber del juez de exponer los motivos de su decisión, no tenía el propósito de garantizar al justiciable, sino era la forma de control de los magistrados, con lo cual se garantizaba que estos actuaran según el carácter imperativo de la ley, sin lugar a una interpretación creativa.

- **Derecho a la publicidad del procedimiento**

En la medida de lo posible, se debe procurar que haya publicidad en las distintas actuaciones que forman parte del procedimiento de acusación constitucional, esto en protección del funcionario público y que no esté ajeno al control público general.

“El derecho de publicidad procesal es un derecho fundamental subjetivo que se encuentra comprendido dentro de la gama de derechos que integran el derecho al debido proceso, como también dentro del derecho

constitucional de acceso a la información pública. En consecuencia, a través de este derecho se busca garantizar la efectividad del derecho al debido proceso, así como contribuir en calidad de herramienta de control a la actividad judicial, como medio para el ejercicio de los derechos de contradicción e impugnación destinados a corregir falencias en el juzgamiento, además de otorgar a la sociedad un medio para preservar la transparencia y razonabilidad de las decisiones judiciales, siempre que estas últimas no se encuentren en condición de reservadas” (Naupari, 2010, págs. 88-89).

- **Derecho a la obligatoriedad, exigibilidad, eficacia y ejecución del Ne bis in ídem**

Se refiere a que no será admitida una acusación constitucional que verse sobre un hecho similar atribuido al mismo funcionario, que ya fue decidido por el pleno del Congreso, en aplicación de la prohibición del principio ne bis in ídem.

El artículo 8°, inciso 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que “el inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos”

“Este derecho ha sido desarrollado con mayor amplitud en el ámbito del derecho procesal penal. Sin embargo, progresivamente, ha sido considerado en otros procesos, como el administrativo. Es considerado principio constitucional y procesal universal, recogido en casi la totalidad de los ordenamientos jurídicos contemporáneos” (Reátegui, 2010, pág. 329).

“El contenido material del ne bis in ídem implica la prohibición de la sanción múltiple por lo mismo. Es mayoritaria la posición de la doctrina cuando considera que en el contenido de esta regla concurre la llamada triple identidad: de sujeto, hecho y fundamento” (Coria, s.f.).

En resumen, con este derecho se garantiza que nadie puede ser enjuiciado dos veces por los mismos hechos ni sancionado dos veces por la misma infracción.

- **Derecho a ser asesorado y defendido por abogado técnicamente capacitado**

Significa que en todas las etapas de que consta el procedimiento parlamentario de acusación constitucional, el funcionario debe contar con una defensa formal y debidamente especializada por un abogado defensor, con esto se podrá brindar protección al derecho de defensa, derecho de contradicción y derecho a la prueba.

Así, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 8, inciso 2, literal d, “el derecho de toda persona a defenderse personalmente o por medio de la asistencia de un abogado a su elección, con quien podrá comunicarse libre y privadamente”.

3.6.2. Restricción de derechos a nivel del juicio político

“En el año 1997, el juicio político fue utilizado como herramienta de represalia política contra los magistrados del Tribunal Constitucional que señalaron que no era válida la postulación de Alberto Fujimori a una segunda reelección en el año 2000” (Eguiguren, 2007, p. 128). En este sentido, se ha venido utilizando el juicio político por infracción de la constitución, figura que en nuestro medio está riesgosamente indeterminada.

García Chavarri (2008, p. 57) señala que “si bien es cierto la decisión en un *impeachment* que adopta el Congreso, obedece a motivaciones de índole política, en algunos países se admite la posibilidad de revisión judicial de estas decisiones frente a eventuales arbitrariedades afectando el derecho a un correcto debido proceso”.

Se plantea aquí la discusión de un viejo debate en la doctrina sobre la justiciabilidad de las decisiones de índole política que tome el Congreso. Si bien es cierto, existe un grupo de juristas que se han pronunciado sobre la interdicción judicial de la revisión de estas decisiones, apoyándose en lo decidido por la Corte Suprema de los Estados Unidos¹, no se debe descartar, ante decisiones

¹ Se menciona el caso del juez Ritter, que fue destituido por un *impeachment* del Congreso de los Estados Unidos, este juez apeló la decisión a la Corte de Apelaciones y la justicia norteamericana señaló que no tenía la autoridad constitucional para efectuar la revisión, por lo que la mayoría de constitucionalistas norteamericanos señaló que el Congreso tiene la última palabra en materia de destitución y *impeachment*.

polémicas y arbitrarias que conlleven la inhabilitación del funcionario para toda función pública por un lapso de 10 años, se pueda ejercer el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso para que la decisión del *Parlamento* pueda ser revisada en sede judicial.

Según Jorge Santistevan (2012, p. 315), “la aplicación arbitraria de la infracción constitucional para destituir a tres magistrados del tribunal constitucional por el Congreso en el año 1997, motivó el pronunciamiento de la Comisión y la Corte interamericana de Derechos humanos sobre la vulneración de algunos derechos previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos y exigió la restitución de los magistrados destituidos. Esto ocurrió en el año 2001 en que el Congreso restituyó a los magistrados despojados en respuesta al pronunciamiento de la Comisión interamericana de derechos humanos y las instancias democráticas nacionales”.

“Ha sido establecido por la Constitución que el procedimiento de acusación constitucional también procede por infracción de la Constitución; no obstante, no se han desarrollado los tipos específicos que comprenden la acusación constitucional. Al no haber sido establecidos estos tipos, se estaría vulnerando el principio de legalidad. Del mismo modo, el proceso no tiene las mínimas garantías de imparcialidad, puesto que es una sola entidad la que acusa, valora y decide la sanción, como es el caso del Congreso de la República” (García Chávarri, Acusación constitucional, juicio político y antejuicio. Desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial, 2008, pp. 18-19).

Por tanto, de tramitarse una causa sobre un antejuicio por infracción de la constitución (como ya ha ocurrido), cuando no se encuentran descritos los tipos específicos que la definen, implica también una violación del debido proceso.

Se considera que, para posibilitar la aplicación efectiva del principio de igualdad procesal en el Perú, se debe suprimir la acusación constitucional y la inmunidad.

Gómez Colomer formula las siguientes cuatro razones principales:

- Razón dogmática. Existen un exagerado desarrollo de la institución para la autoprotección de los altos funcionarios, principalmente los congresistas, que se convierten en juez y parte de sus propios actos, sin que haya control posterior de lo realizado.
- Razón política. Desconfianza en acudir al Juez natural por parte de los altos funcionarios del Estado.
- Razón jurídica. El aforamiento significa que la Corte Suprema se aleja de su principal función, que es la formación de la Jurisprudencia, cuando actúa como órgano de instancia.
- Razón pragmática. “Que los altos funcionarios sean juzgados por la Corte Suprema, previo paso por la barrera del Congreso la aleja del control ciudadano, haciendo más difícil el control social de sus actos. En otros países como los Estados Unidos no existe el aforamiento y en el caso de la República Federal de Alemania, el listado de funcionarios beneficiados es bien reducido” (San Martín, 2013, págs. 18-19)

3.6.3 Reforma del artículo 99° y 100° de la Constitución

La reforma constitucional de estos artículos, principalmente del artículo 100 de la Constitución de 1993, debe empezar por eliminar aquellos elementos característicos del juicio político, introducidos indebidamente en el procedimiento de acusación constitucional. No corresponde que el Congreso tenga en el procedimiento del antejuicio, la facultad de sancionar la destitución o inhabilitación del funcionario, porque no se ventila en este procedimiento si aquel ha incurrido en faltas políticas, sino la probable comisión de delitos en el ejercicio de su cargo, cuyo juzgamiento y sanción correspondiente debe llevarla a cabo el Poder judicial.

García Chávarri (2008, p. 20) señala que “la eliminación de la facultad de sancionar del Congreso posibilitaría un mayor cumplimiento del derecho al debido proceso, por parte de los altos funcionarios dentro del procedimiento de la acusación constitucional y así puedan ejercer su derecho de defensa en sede judicial”.

Asimismo, se deben tipificar los casos de infracción constitucional en resguardo del debido proceso y al amparo del principio de legalidad para los altos

funcionarios sujetos al procedimiento de la acusación constitucional, máxime si el proceso puede terminar con la destitución o inhabilitación del funcionario.

Luego, se debe propiciar la reforma de la última parte del artículo 100 de la Carta Magna en el sentido que se permita que la Fiscalía y el Poder judicial no tengan restricciones para examinar y evaluar la solicitud del Congreso.

3.6.4. Reforma del Reglamento del Congreso de la República

La Sentencia del TC Expediente N° 0006-2003- AI/TC del 05 de diciembre del año 2003, expedida en relación a la demanda de inconstitucionalidad planteada por 65 congresistas contra el inciso “j” del artículo 89 del Reglamento del Congreso, “declaró infundada en parte la demanda de inconstitucionalidad presentada por los congresistas y exhortó al Congreso de la República a modificar el texto del mencionado inciso para adecuarlo, en su interpretación, a los considerandos 12 y 15 de la mencionada sentencia, de manera que se propiciara la razonabilidad en la aplicación de las instituciones analizadas. En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional declara que en el Perú existen dos procedimientos de acusación constitucional, de naturaleza y alcances diferentes, los cuales son el antejuicio y el juicio político” (SENTENCIA DEL TC, 2003).

Jorge Santistevan (2012, p. 319), señala “que de esta Sentencia se desprende que la reglamentación a ser adoptada por el Congreso, para aplicar las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, debe respetar rigurosamente las garantías del debido proceso contenidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”.

3.6.5 Conclusiones preliminares

- Las pautas del debido proceso sustantivo y procesal, el análisis de causalidad y proporcionalidad son aplicables al trámite del proceso de acusación constitucional.
- En el Perú se utiliza el juicio político por infracción de la constitución; figura que se encuentra riesgosamente indeterminada; por tanto, esta situación implica una violación del debido proceso.

- Cabe la posibilidad de revisión judicial de las decisiones políticas que adopte el Congreso en un *impeachment*, cuando se constate que hubo eventuales vulneraciones del derecho a un debido proceso.
- La aplicación efectiva del principio de igualdad procesal en el Perú implica la supresión de la acusación constitucional y la inmunidad.
- Los derechos que son parte de un debido proceso y que se encuentran vulnerables en todo procedimiento de acusación constitucional, son el derecho de defensa, el derecho a un juez que sea totalmente imparcial, el derecho a un juez que sea predeterminado por la Ley, el derecho a probar, y el derecho a un plazo razonable.

4. ORIENTACIÓN JURISPRUDENCIAL EN TORNO A LA APLICACIÓN NORMATIVA: CASUÍSTICA DEL CONGRESO PERUANO SOBRE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL, ANTEJUICIO Y JUICIO POLÍTICO

4.1. El caso de los exmagistrados del Tribunal Constitucional (Guillermo Rey Terry, Manuel Aguirre Roca y Delia Revoredo Marsano)

“La Ley N° 26657 (Ley de interpretación auténtica) fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad, presentada ante el Tribunal Constitucional por el Colegio de Abogados de Lima, la misma que se sustentó en la violación del artículo 112 de la Constitución. Con fecha 16 de enero de 1997, el Tribunal Constitucional emite sentencia definitiva, por tres votos a favor (la de los Magistrados Guillermo Rey Terry, Manuel Aguirre Roca y Delia Revoredo Marsano) y cuatro abstenciones; declaró inaplicable en ejercicio de sus atribuciones de control difuso, la ley interpretativa N° 26657, para el caso concreto de una nueva postulación a la Presidencia de la República, en el año 2000, del Ingeniero Alberto Fujimori. La sentencia fue firmada solamente por los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano, y publicada en el Diario Oficial El Peruano” (Landa, 2000).

Posteriormente, se conformó una comisión del Congreso para que investigue la sustracción de documentos de la oficina de uno de los Magistrados del Tribunal Constitucional. No obstante, de manera arbitraria, esta Comisión congresal alteró el objeto de su conformación y decidió plantear un juicio político contra los magistrados.

Es así que, en mayo de 1997, se presenta “ante la Comisión Permanente del Congreso, una demanda constitucional contra los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano, en la cual se les imputaba haber infringido la Constitución al presentar una ponencia como si fuera una sentencia ya discutida y aprobada por el Pleno del Tribunal Constitucional y, además, por emitir una resolución a nombre del Tribunal Constitucional sobre un pedido de aclaración interpuesto por el Colegio de Abogados de Lima. Finalmente se señaló que el magistrado Ricardo Nugent, presidente del colegiado, había actuado ilegalmente al justificar la infracción constitucional y no convocar al Pleno del Tribunal Constitucional para resolver el pedido de aclaración citado. Esta denuncia originó a la postre un juicio político o acusación constitucional ante el Pleno del Congreso (de mayoría gobiernista) que concluyó el 28 de mayo de 1997 con las resoluciones legislativas Nos. 002-97-CR, 003-97-CR y 004-97-CR mediante las cuales se decidió destituir a los magistrados del Tribunal Constitucional Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano, respectivamente, por la emisión de la resolución de aclaración presentada por el Colegio de Abogados de Lima” (Bustamante, 2003, p. 4).

Los afectados en esta causa presentaron acciones de amparo contra la decisión del Poder Legislativo por considerar que se había violado su derecho constitucionalmente reconocido como es el debido proceso y el pleno ejercicio de la función pública, esto en razón de que fueron despojados de sus cargos como magistrados del TC por causal referida a la infracción normativa de nuestra constitución.

Habiendo sido declaradas infundadas las pretensiones de los magistrados destituidos, en las instancias judiciales, acudieron, cada uno por su lado, Guillermo Rey Terry y Manuel Aguirre Roca al Tribunal Constitucional, a través de una acción de amparo. Desistió en el propósito Delia Revoredo Marsano. Mediante sentencia del 10 de julio de 1998 (Expediente N°w222qqq 340-98-AA/TC), se desestimó la demanda presentada por Guillermo Rey Terry, por considerar que no se había vulnerado el debido proceso legal puesto que el Congreso peruano tenía la potestad de destituir al demandante por infracción a la Constitución prevista en el texto constitucional. La misma suerte corrió Manuel Aguirre Roca, en la sentencia del Expediente N° 358-98-AA/TC, del 156 de julio

de 1998. Al respecto, García Chávarri (2008, p. 37) señala “que las consideraciones de infracción a la constitución previstas expresamente no se encuentran desarrolladas ni en el texto de la Constitución, ni en el reglamento del Congreso. Se trata de una fórmula amplia que para el caso de la destitución e inhabilitación resulta incorrecta y no recomendable, sobre todo cuando existe una mayoría parlamentaria coyuntural”.

Los magistrados separados acudieron a la jurisdicción internacional, buscando el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que analizó si es que se había cumplido con el debido proceso en la aplicación de los procedimientos parlamentarios.

En este sentido la Corte señaló “que el respeto de las garantías judiciales no está limitado estrictamente al ámbito judicial; se deben cumplir en todas las instancias procesales para que las personas se puedan defender ante cualquier acto emanado del Estado. Ante cualquier tipo de juicio ante un órgano estatal que ejerza funciones materialmente jurisdiccionales, se debe garantizar que el órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe dentro de los términos de procedimiento legalmente previstos para el conocimiento y resolución del caso. Describe las lesiones a los derechos componentes del debido proceso de los magistrados. Se sustituyó el objeto de investigación de la Comisión, sin comunicación previa a los magistrados, quienes de denunciantes pasaron a ser denunciados en un juicio político; así no se les comunicó, de manera previa y detallada, de los cargos en su contra; se les dio un plazo corto para que ejerzan su derecho de defensa; no tuvieron acceso a las pruebas pertinentes para elaborar su defensa; no se permitió a los magistrados acusados el contrainterrogatorio a los testigos. De manera que el procedimiento no aseguró las garantías mínimas que conforman el debido proceso” (Landa, 2014, p. 461).

4.2. El caso del expresidente Alberto Fujimori Fujimori

En el año 2000, se registró el último caso de vacancia presidencial por incapacidad moral. Se trata del caso Alberto Fujimori Fujimori, quien fuese presidente de la república en ese entonces. Fujimori abandona el país, por razones ya conocidas, con destino a Japón, desde donde renuncia a la presidencia, a través de un fax enviado al Congreso de la República. Se rechaza la renuncia y se declaran inmediatamente la vacancia del mandato presidencial.

Mediante Resolución Legislativa 009-2000-CR, del 21 de noviembre de 2000, la mayoría simple de congresistas presentes aprobó la vacancia.

Cabe recordar que anteriormente el Parlamento ya había aplicado la figura de la vacancia presidencial por causal de incapacidad moral. Nos referimos a los destituidos ex presidentes de la nación José de la Riva Agüero y Sánchez Boquete y Guillermo E. Billinghust.

“Después de la vacancia presidencial, el Congreso de la República decide, mediante Resolución Legislativa N° 018-2000-CR de fecha 23 de febrero de 2001, inhabilitar a Alberto Fujimori para ejercer funciones públicas por un período de diez años. Por este motivo, el 2 de febrero de 2004, Gastón Ortiz Acha interpone acción de amparo en favor del expresidente, dirigida contra el Congreso de la República. Argumenta que la inhabilitación política es una medida que vulnera los derechos fundamentales a poder participar activamente en la vida pública de nuestro país, transgrediéndose el derecho a elegir y ser elegido concordante con el derecho a la presunción de inocencia; por lo que inconstitucional esta medida ya que atenta contra el artículo 33° de la Constitución, mediante el cual se establece que la ciudadanía se suspenderá únicamente mediante una sentencia condenatoria, generando la inhabilitación de los derechos civiles y políticos; esta pretensión no su estimada en las instancias judiciales” (Eguiguren, 2008).

Al respecto el Tribunal Constitucional, en la sentencia del 18 de febrero de 2005, recaída en el expediente número 3760-2004-AA/TC, declaró infundada la acción de amparo, sobre los siguientes fundamentos: “Según nuestro artículo 100 de la Carta Magna y el artículo 89° del Reglamento del Congreso se colige que el parlamento podrá imponer después del procedimiento de acusación constitucional, las siguientes sanciones políticas: la inhabilitación, la suspensión o la destitución del funcionario. Se tiene que tener en cuenta que la inhabilitación política es una sanción de carácter discrecional que deberá estar en función a los parámetros de razonabilidad constitucional, que señala el parlamento. Por lo que se hace sumamente diferente a la inhabilitación penal (regulada según el artículo 36° del C.P.) y la inhabilitación administrativa (según el artículo 30 de la Ley de la Carrera Administrativa, el artículo 159° de su Reglamento y la Ley Marco del Empleo Público), las cuales son de carácter estrictamente jurídicos.

Por medio de la inhabilitación los altos funcionarios del estado que se encuentran señalados en el artículo 99° de la Constitución son sancionados por infracción a la Constitución, al haber cometido delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por lo que se le restringe al funcionario sancionado sus derechos políticos. Cabe precisar que nuestro máximo intérprete de la constitución política ha señalado un conjunto de particularidades en función a la naturaleza de esta sanción” (SENTENCIA DEL TC, 2005).

4.3. El caso de las excongresistas Luz Salgado y Carmen Lozada

Mediante Resolución Legislativa N° 003-2001-CR, de fecha 16 de agosto del 2001, se impuso la sanción de inhabilitación política, por cinco años, para ambas señoras, en ese tiempo congresistas de la República, por la causal de infracción de la Constitución.

“Ambas ex congresistas interpusieron demanda de amparo señalando que se habían violado los siguientes derechos: principio de legalidad, debido proceso, imparcialidad de los juzgadores, derecho de defensa, derecho de elegir y ser elegido, no sujeción a mandato imperativo e igualdad ante la Ley” (García Chávarri, 2008, p. 48).

El Tribunal Constitucional en su sentencia define la infracción constitucional a las vulneraciones que se realizan a los bienes jurídicos que se encuentran protegidos constitucionalmente, según nuestra carta magna, y que no son protegidos o sancionados por alguna otra normatividad. Diseñándose un mecanismo especial de sanción política, para todos aquellos altos funcionarios que en ejercicio de sus funciones comentan excesos que culminen con la infracción a nuestra ley de leyes.

García Chavarri (2008, p. 49) señala que “el hecho de acudir a causales abiertas, no tipificadas, tiene como consecuencia el desconocimiento a los lineamientos del Estado constitucional de derecho que protegen los derechos fundamentales”.

4.4. El caso del exmagistrado Jorge Miguel Alarcón Menéndez

“El caso del exmagistrado del Poder Judicial, Jorge Miguel Alarcón Menéndez, dio lugar al pronunciamiento del Tribunal Constitucional peruano con la sentencia del 6 de agosto de 2002 recaída en el expediente N° 1003-98-AA/TC. En ella, el

Colegiado cambia, al parecer, su postura respecto a la coexistencia del juicio político y antejuicio político en el ordenamiento peruano, confundiéndolos en una misma figura” (García Chávarri, 2008, pág. 38).

En el presente caso el Tribunal dispone “que informe al Congreso lo que se resuelve para así poder iniciar un procedimiento de antejuicio político a los magistrados (vocales supremos) que estarían implicados en la causa de retraso inadecuado de la reclamación demandada por el exmagistrado Alarcón Menéndez en razón a su destitución de la Corte Superior de Justicia de Áncash. Lo que no aclara el Tribunal es que, si se trata de actos relativos a la comisión de un delito en función o si se trata, más bien, de una infracción de la Constitución” (SENTENCIA DEL TC, 1998).

4.5. El caso del exmagistrado César Humberto Tineo Cabrera

A la culminación del gobierno de Fujimori, el Congreso de la República llevó a cabo el procedimiento de antejuicio contra un grupo de magistrados que había colaborado con el régimen de facto. Este procedimiento culminó con la declaración de formación de causa penal contra los magistrados. En el transcurso del proceso penal, el exmagistrado Tineo Cabrera interpone una acción de Habeas Corpus cuestionando la validez del procedimiento parlamentario de antejuicio por considerar que hubo vulneración de su derecho al debido proceso.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia del 10 de junio de 2002 recaída en el expediente número 1230-2002-HC/TC, señala “rechaza la demanda y formula un canon estricto para el control del debido proceso en los procedimientos parlamentarios. No obstante, no se brinda una explicación de por qué se requiere una tutela reforzada del mencionado control. Más aún, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que el estricto control del debido proceso se realiza en aquellos procedimientos que culminan en una decisión jurisdiccional, como es el caso del antejuicio y también en el juicio político, no así en las comisiones investigadoras que culminan sin imponer sanción alguna” (SENTENCIA DEL TC, 2002).

Lo ideal es que se dé la correcta aplicación de la constitución en lo referente a los procedimientos de las comisiones investigadoras, de manera adecuada

para obtener que estén sean impuestas de manera proporcional y al amparo del debido proceso.

“Aún más, resulta abundante la jurisprudencia del Máximo intérprete de la Constitución Política, que señala que la praxis del debido proceso no solo se da a nivel de los procesos judiciales, también se aplica y exige respeto en los procedimientos de la administración pública” (Landa, 2014, p. 459).

El Tribunal Constitucional, en la sentencia del 08 de agosto de 2012, recaída en el expediente 00156-2012-PHC/TC, “declaró improcedente los cuestionamientos de Tineo Cabrera ante la investigación parlamentaria, y precisó, en sus fundamentos, que las garantías del debido proceso deben ser respetadas incluso durante la actividad investigadora, considerando así diversos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (SENTENCIA DEL TC, 2012).

Además de ello, el máximo intérprete de nuestra Constitución se pronunció “respecto de la tipificación de las infracciones constitucionales. Conforme a lo propuesto en la presente tesis, el Tribunal Constitucional peruano estimó que la taxatividad no sólo se exige a los delitos, sino, también sucede con las infracciones constitucionales previstas por el artículo 99º de la Constitución” (SENTENCIA DEL TC, 2012).

Por consiguiente, se señala que deberá realizarse una tipificación de las conductas generadoras de responsabilidad política el artículo 99º de la Constitución por infracción a la Constitución, ya sea por acción u omisión, y cuyos conflictos serán dilucidados mediante el juicio político. Sin embargo, se presenta una disyuntiva contra el principio contemplado en el artículo 2, inciso 24-d, de la Constitución, cuando en ella se prohíbe acusar o sancionar por infracciones constitucionales no tipificadas.

4.6. El caso de los 65 congresistas de la República

El caso de los 65 congresistas de la República que denunciaron la inconstitucionalidad del inciso j del artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República (por desnaturalizar la institución de la “inmunidad parlamentaria”), dio lugar a que el Tribunal Constitucional peruano se pronuncie al respecto en la

sentencia recaída en el expediente N° 006-2003- AI/TC, sentencia del 1 de diciembre de 2003, señalando literalmente lo siguiente:

“Lo resuelto en esta sentencia es de gran importancia, porque el Tribunal hace la distinción de las instituciones de juicio político y antejuicio político, además de establecer las mayorías calificadas para cada uno de estas figuras.

Además de pedir al parlamento de país que haga las reformulaciones correspondientes. Así pues, el Tribunal se refirió al juicio político como un procedimiento netamente político, desarrollado exclusivamente ante el Congreso de la República; órgano competente para resolver y sancionar al funcionario acusado por razones estrictamente políticas. En lo referente al juicio político, el Colegiado se pronunció que esta institución debe versar sobre materia estrictamente jurídicas. Tiene el Congreso, únicamente, el encargo de acusar y levantar la prerrogativa funcional del acusado, sin que ello signifique la potestad de sancionar. En lo que a mayorías calificadas se refiere, el Tribunal, en el caso del juicio político, señaló que es imperativo que la aprobación de la sanción requiera el voto favorable de, por lo menos, 2/3 del número de congresistas, con prescindencia de la participación de la Comisión Permanente. Por otro lado, cuando se trate del antejuicio político, el Tribunal señala que la acusación debe ser aprobada por la mitad más uno del número legal de miembros. Asimismo, una vez que ha sido sancionado judicialmente Una vez sancionado judicialmente el funcionario, el Congreso puede aplicar las sanciones a que se refiere el primer párrafo del artículo 100º de la Constitución, siendo suficiente la votación favorable de una mayoría simple” (SENTENCIA DEL TC, 2003) .

A pesar de existir una pronunciación sobre las mayorías calificadas, “las consideraciones de nuestro máximo intérprete de la Constitución no resultan del todo plausibles, pues antes que brindar un panorama claro y despejado, más acorde acaso con la defensa de los derechos fundamentales dentro de una Estado Constitucional, puede tornarlo, lastimosamente, mucho más ensombrecido aún” (García Chávarri, 2008, pág. 43).

4.7. El caso de Martha Gladys Chávez Cossío de Ocampo

Según García Toma “Es importante comentar esta sentencia, porque en ella se desarrollan algunas consideraciones sobre la suspensión dentro del

procedimiento de acusación constitucional peruano. Así, en el caso Martha Gladys Chávez Cossío de Ocampo, el entonces magistrado García Toma estableció un deslinde entre la sanción de suspensión a un congresista por razón disciplinaria y la suspensión acordada tras la aprobación de una acusación constitucional en su contra” (Seaman, 2013)

Así, precisó en fundamento número tres de su voto singular «(...) es dable señalar que el artículo 95 de la Constitución tiene por objeto el control del orden y disciplina parlamentaria; planteando para tal efecto la posibilidad de suspensión en la función congresal hasta por 120 días de legislatura; en tanto que el artículo 100 tiene por objeto el control de la conducta constitucional del Estado, el cumplimiento regular de los deberes funcionales y sobre la conducta punible de los altos funcionarios de la República; estableciendo, por dicho motivo, la atribución a favor del Congreso de la República, de la suspensión del funcionario acusado constitucionalmente hasta por el lapso de diez años» (SENTENCIA TC, 2006).

“Un punto controvertido respecto a lo señalado por voto singular del exmagistrado García Toma. En el cual se señala que la suspensión del funcionario puede darse hasta por diez años, siguiendo la línea del proceso de acusación constitucional por delito cometido en el ejercicio de las funciones. Por lo que va ser relevante precisar que el plazo de hasta diez años está referido sólo a la sanción de inhabilitación política” (Seaman, 2013).

“Debiendo entonces quedar claro que la suspensión no es una sanción sino es una consecuencia que el pleno del Congreso haya realizado la acusación constitucional contra un alto funcionario. De allí que se entienda, lógicamente, que el referido funcionario quedará suspendido en el ejercicio de su cargo por el período que dure su procesamiento penal. Estimo, por ello, que entender la posibilidad de suspender a un funcionario hasta por diez años es confundir esta figura con la de inhabilitación política” (SENTENCIA TC, 2006).

4.8. El caso del exministro Carlos Alberto Boloña Behr

“El caso del exministro Carlos Alberto Boloña Behr, dio lugar a la sentencia del 6 de noviembre de 2006 recaída en el expediente número 05312-2006-PA/TC. En ella, el Colegiado estimó que el derecho fundamental a un debido

proceso es aplicable, también, en el procedimiento de acusación constitucional, por suscitarse en él el ejercicio de una autoridad. Asimismo, señaló que la acusación constitucional puede ser revisada en sede judicial si se presume la vulneración de alguno de los derechos constitucionales que comprende el debido proceso. Siendo así, queda ya explícita la posibilidad del eventual control jurisdiccional de este procedimiento parlamentario si se argumenta la transgresión del derecho a un debido proceso durante su desarrollo” (García Chávarri, 2008, pág. 46).

4.9. El caso del expresidente Alejandro Toledo Manrique

En el primero de los dos casos del expresidente Alejandro Toledo Manrique, el Tribunal Constitucional peruano emitió la sentencia del 25 de julio de 2007, recaída en el expediente N° 2440-2007-PHC/TC, “en la cual se pronunció sobre la duración de la prerrogativa del antejudio político, aún, cinco años después de haber dejado el cargo. Para el Tribunal, Alejandro Toledo detenta el derecho de no ser procesado en sede penal por el órgano jurisdiccional, sin haber sido sometido previamente a un procedimiento político jurisdiccional debidamente regulado ante el Congreso de la República, quien determinará la verosimilitud de los hechos materia de acusación, así como la subsunción de los mismos en los tipos penales establecidos legalmente” (SENTENCIA DEL TC, 2007).

Con esto queda claro que la acusación constitucional es requisito de procedibilidad para un posible sometimiento a la justicia penal.

Respecto al segundo proceso, el Congreso de la República acusa, al expresidente Alejandro Toledo Manrique por presunto desbalance patrimonial. Esto ocurre porque en Costa Rica se constituye la empresa ECOTEVA, cuya única titular la suegra de Toledo, empieza a adquirir varios inmuebles con sumas millonarias.

El expresidente Toledo “cuestiona a la comisión investigadora del Congreso ante el poder judicial y a través de una acción de habeas corpus interpuesta por terceras personas. La demanda se sustentó en la afectación del derecho a la debida motivación, vulneración del derecho a la defensa y la asistencia letrada, derecho a no ser compelido a declarar o reconocer culpabilidad contra sí mismo, respeto al procedimiento preestablecido, comunicación previa y detallada de los

cargos en sede parlamentaria, vulneración del derecho a ser oído, derecho a que se le conceda el tiempo adecuado para preparar su defensa, derecho a intervenir en igualdad de condiciones en la actividad probatoria, violación de la garantía de sometimiento a una investigación parlamentaria independiente e imparcial, vulneración del derecho de defensa y a la debida motivación en el levantamiento del secreto bancario y amenaza potencial a su libertad individual” (Landa, 2014, p. 467).

La demanda es rechazada por el Juez constitucional quién indica que solo se han señalado amenazas a los derechos mencionados, las mismas que deben ser ciertas y de inminente realización. Asimismo, como la comisión investigadora aún no ha evacuado su Informe, lo señalado por el expresidente carece de sustento.

En el expediente N° 04968-2014-HC/TC, cuya sentencia es del 04 de noviembre de 2015, el Tribunal Constitucional emitió un nuevo precedente en referencia al debido proceso en sede parlamentaria. En esta sentencia se modifica, en alguna medida, lo dispuesto en el caso Tineo Cabrera.

“Precisamente la sexta regla de dicho precedente señala que, el hecho de que la acusación constitucional no tenga previsto un procedimiento no es, por sí solo, inconstitucional; al contrario, los principios de supremacía y de fuerza normativa de la Constitución habrían exigido cubrir esta laguna a través de la integración o, en todo caso, inclusión en los puntos resolutivos de la orden dirigida al Congreso” (SENTENCIA DEL TC, 2015).

4.10. Conclusiones preliminares

- La causal de infracción constitucional que sustenta el juicio político constituye una fórmula amplia que no se encuentra desarrollada, ni en el texto de la Carta Magna ni en el reglamento del Parlamento. Esta fórmula para el caso de la destitución e inhabilitación del alto funcionario público resulta incorrecta y no recomendable.
- La CIDH, para el caso de los magistrados del TC, enfatizo en el sentido que se debe brindar respeto a las garantías judiciales, las mismas que no únicamente se deberán cumplir en el ámbito jurisdiccional sino

también es cualquier jurisdicción, para que así las personas afectadas frente algún acto emitido por el Estado pueda defenderse.

- En el caso del exmagistrado Cesar Humberto Tineo Cabrera, la CIDH ha señalado que el estricto control del debido proceso se realiza en aquellos procedimientos que culminan en una decisión jurisdiccional, como es el caso del antejuicio y también el juicio político; no así en comisiones investigadoras que culminan sin imponer sanción alguna.
- En el caso de las comisiones investigadoras que forme el *Parlamento* para asuntos de interés público, se debe dar una aplicación constitucional adecuada, necesaria y proporcional del debido proceso.
- Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional peruano respecto a las figuras del “juicio político” y del “antejuicio político”, no ha sido uniforme en el tiempo. Así, pues, en el caso de los exmagistrados Aguirre Roca y Rey Terry, el alto Tribunal deja entrever una diferenciación entre ambas figuras. No sucediendo lo mismo cuando se tuvo que pronunciar sobre el caso del exmagistrado Jorge Miguel Alarcón Menéndez, en el cual parece confundir el juicio político con el antejuicio. Por último, en el caso de los 65 congresistas que demandaron la inconstitucionalidad del inciso j del artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República, vuelve a hacer una diferenciación entre las figuras mencionadas; además de establecer las mayorías calificadas para cada una.
- Una de las sanciones políticas que impone el Poder Legislativo es la inhabilitación política, cuando los altos funcionarios cometen delitos en ejercicios de sus funciones o realizan infracciones a nuestra carta magna.

5. TOMA DE POSTURA FRENTE AL PROBLEMA

La presente investigación tiene como objetivo determinar si los procedimientos de la acusación constitucional, antejuicio y juicio político, previstos en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política del Perú de 1993, están regulados adecuadamente. En ese sentido nuestra investigación luego de un análisis de contenido de la bibliografía encontrada sentará su posición

demostrando que tal regulación es inadecuada e incluso indeterminada en lo que se refiere a las infracciones constitucionales, situación que cobra suma importancia por ser tema de actualidad, pues sabemos que la misma no tiene desarrollo constitucional legal, ni reglamentario, afectando, así, el principio de legalidad. Más aun, en sentencia del Tribunal Constitucional (Exp. N.º 0006-2003-AI) tan solo se ha señalado que la infracción constitucional es “toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, [que] compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta».

Se deja una interpretación política abierta para procesar o no algún alto funcionario, claro está sin la garantía de un debido proceso, si esta posición daría pase a la arbitrariedad. Debiendo enfatizarse que la acción sancionadora del Estado debe estar guiado por el principio de legalidad, según el cual no hay sanción ni infracción, sin ley previa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º-24-d de la Constitución de 1993.

5.1. Demostración de la Hipótesis

Con lo hasta aquí desarrollado, que incluye información doctrinaria y casuística desarrollada por el Tribunal Constitucional, así como pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, demostramos la hipótesis planteada al inicio del presente trabajo.

El análisis de contenido bibliográfico y argumentativo correspondiente a la hipótesis general, nos permitió determinar lo siguiente:

Primero.

El control parlamentario, como mecanismo de control del poder garantiza los derechos fundamentales, fortalece el Estado constitucional democrático y legitima al poder mismo, lo cual se sustenta en el equilibrio y balance entre los poderes del Estado para no permitir que exista un poder unilateral, omnímodo y omnipresente.

En ese sentido, la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, de Francia, en su artículo 16° señala que *“Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución.”* Lo cual constituye un dogma a nivel del constitucionalismo clásico y del neoconstitucionalismo, puesto que la Constitución surge como un límite al poder del gobernante, la separación de poderes es un presupuesto de existencia del constitucionalismo y, por tanto, de la Constitución Política al ser el principio que limita el poder. Esta separación de poderes permite, dentro de la teoría esgrimida por Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu, en su obra *De l'esprit de lois*, que los poderes se interfiscalizan entre sí, provocando el principio de pesos y contrapesos de los mismos o check and balance, como se señala en el derecho anglosajón. El mismo autor esgrimía en su obra cumbre, anteriormente citada, que *“Lorsque le pouvoir législatif est uni au pouvoir exécutif, dans la même personne ou dans le même corps, il n'y a pas de liberté.”* (*“Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo, en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad”*). Esta posición es la antítesis del Estado Monárquico en el cual el Rey era el único que detentaba el poder, puesto que la divinidad se lo había otorgado, por lo que no era necesario ninguna separación pues el poder estaba concentrado en un ser humano.

Es menester también señalar que, dentro de la trilogía de poderes clásicos, se han sumado nuevos protagonistas, como el Tribunal Constitucional y demás organismos constitucionalmente autónomos que deben ser regulados y limitados en sus funciones, bajo los mismos fundamentos y argumentos esgrimidos líneas arriba.

Debemos resaltar también la teoría del Poder Constituyente de Emmanuel-Joseph Sieyès quien señalaba que; el Tercer Estado, es decir el pueblo o Estado llano, es el titular del poder político; por lo tanto, los elegidos por el pueblo deben controlar el poder y dirigir las políticas del Estado dentro de la línea de lo querido por la voluntad nacional, que es el poder constituyente.

Ante todo esto, el control político es un mecanismo del Estado para la viabilización de la democracia; sin embargo, ningún control político puede estar exento del control jurisdiccional si vulnera los derechos fundamentales de los funcionarios, puesto que estos responden, en su condición de personas

humanas. Estas, dentro del neoconstitucionalismo son el fin del Estado y de la sociedad misma, por lo que el control político debe ser limitado y jamás ilimitado, puesto que se pondría al Estado sobre la persona humana, antítesis del neoconstitucionalismo como nueva teoría del constitucionalismo contemporáneo.

De lo investigado, pudimos demostrar a nivel doctrinario, en las expresiones del jurista Valdés, Diego que: “los instrumentos de control político pueden llegar a desempeñar una función suprema de garantía, en tanto que de su aplicación depende que los órganos políticos del poder no incurran en excesos que lesionen las libertades públicas y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y de relevancia constitucional”.

Asimismo, el jurista Constenla, Alfonso A. indica que, “el Control Político es un mecanismo eficaz, en cabeza de los cuerpos colegiados (Senado, Cámara de Representantes, Asambleas y Concejos) con el objetivo de exigir y garantizar el ejercicio del poder y la gestión gubernamental de una manera transparente y al mismo tiempo reclamar la responsabilidad política de quienes llegan a cargos de elección popular y sus equipos de gobierno”.

Igualmente, a nivel legal, queda demostrado que esta función de control político por parte del Poder Legislativo, tal y como se señala en el artículo 97°: *“El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.*

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria, excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales”.

A nivel de la jurisprudencia constitucional en el expediente. N° 00156-2012-PHC/TC; Caso: CÉSAR HUMBERTO TINEO CABRERA, se afirma lo siguiente: *“Los actos del Poder Ejecutivo pueden ser objeto de control parlamentario o de control de constitucionalidad. El primero de ellos es de carácter político, lo ejerce el Congreso de la República y es subjetivo en tanto no existe un canon objetivo*

y predeterminado de valoración. El control parlamentario puede ser preventivo: investidura parlamentaria; funcional: pedidos de informes, invitación a los ministros a informar, estación de preguntas, dación de cuenta de decretos legislativos, de decretos de urgencia y de tratados internacionales ejecutivos; o represivo: interpelación ministerial, moción de censura y cuestión de confianza, comisiones investigadoras, antejuicio y juicio político. Mediante el procedimiento del control político, como especifica la Sección Segunda del Capítulo VI del Reglamento del Congreso de la República, el Parlamento ejerce su función de control, fiscalización y dirección política. En cambio, el control de constitucionalidad de los actos del Poder Ejecutivo es objetivo, lo ejerce el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional a través de los procesos constitucionales que tienen por fines esenciales garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales (artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional). Cuando se controla la constitucionalidad de una norma con rango de ley, se enjuicia la legitimidad formal y/o material de la norma, más no el comportamiento de quienes la propusieron, aprobaron, suscribieron o refrendaron. Esto quiere decir que cuando el Tribunal declara la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, de ello no se puede derivar como consecuencia que los altos funcionarios que la propusieron, aprobaron, suscribieron y/o refrendaron cometieron infracción constitucional. Arribar a una conclusión en contrario desnaturalizaría la esencia del control de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que solo tiene por finalidad garantizar la supremacía de la Constitución a través del enjuiciamiento de la norma (validez/invalidéz) y no del comportamiento de los altos funcionarios que participaron en su elaboración o aprobación" (SENTENCIA DEL TC, 2012).

Segundo.

La restricción a los derechos fundamentales en los procedimientos del antejuicio y juicio político, regulados en los artículos 99° y 100° de la Constitución, resultan ser de regulación inadecuada del procedimiento de antejuicio, al que le han introducido elementos del juicio político, desvirtuando la naturaleza del antejuicio, de modo que existe una puerta abierta para que se puedan afectar derechos fundamentales de la persona, sobre todo aquellos que se encuentran vinculados al debido proceso.

Tal como señalamos en este trabajo, el antejucio político, que es una figura que deviene de Francia, lo que busca no es una sanción por parte del *Parlamento*, es decir, no busca una sanción política, sino todo lo contrario, suspende al funcionario acusado por delitos en el ejercicio de sus funciones y lo deriva al Poder Judicial para que en democracia y respeto a todos sus derechos inherentes como ser humano y en su condición de procesado pueda ser juzgado penalmente dentro de las condiciones que exige el debido proceso para que posteriormente la judicatura ordinaria se pronuncie por su culpabilidad o por su absolución de los cargos y delitos que se le imputan.

Dentro del neoconstitucionalismo y el garantismo procesal, paradigma que se aplica dentro de los procesos penal contemporáneos, se resalta que el acusado y el procesado deben gozar de mínimas garantías para que su procesamiento sea el menos restrictivo de derechos, tal como lo señala también el test de proporcionalidad, dentro de la argumentación jurídica que en base a sus tres subniveles como son el test de idoneidad, necesidad y ponderación, señala que cualquier procedimiento contra una persona humana que restrinja sus derechos, debe ser una medida idónea; es decir, de contenido constitucional, una medida necesaria; es decir, que no haya otra medida menos gravosa o restrictiva de los derechos fundamentales que consigan el mismo objetivo que se espera, y, a la vez, superar el test de ponderación que señala que la medida restrictiva de derechos debe ser menos intensa que el principio o derecho que se pretende cautelar.

TEST DE PONDERACIÓN (ADECUACIÓN) DE LOS ARTÍCULOS 99 Y 100 DE LA CONSTITUCIÓN PERUANA DE 1993

Al efectuar el test de ponderación, no se puede negar el carácter valorativo y el margen de discrecionalidad que ello comporta, pues cada una de las fases que revisaremos el juicio de valoraciones, donde se deberá identificar el fin digno de protección, ya que siempre no se tendrá de manera explícita y objetivo ya sea en la normativa o causa cuestionada; por lo que al revisar la idoneidad será de manera abierta y a través de cálculos técnicos o empíricos; cuando se cuestiona sobre la probable existencia de diferentes intervenciones menos gravosa, por lo que la labor del juez tendrá que ser correcta, objetiva y diligente como se ha venido realizando en variada jurisprudencia. Sin embargo ello no es óbice alguno

para demostrar nuestra hipótesis bajo el test de adecuación y necesidad de las mismas, la misma que ha sido verificada en diversa jurisprudencia en los que el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial y la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos al efectuar el control de constitucionalidad de actuaciones parlamentarias establecidas en los artículos 99° y 100°; y reafirmarnos en la indeterminación y discrecionalidad con la que se actúa al aplicar estos mecanismos de control constitucional que resultan a todas luces incompatibles en un Estado Democrático de Derecho.

Sobre la justificación de la intervención del legislador y la finalidad del artículo 99° y 100° de la Constitución

Es precisamente relevante el problema de las acusaciones constitucionales la que debe ser analizada en la medida que ha sido expuesto como “justificante” del control político que ejerce el Legislador. Para tal efecto resulta conveniente descubrir la finalidad establecida en la norma, y que para lograrlo estableció ciertas medidas.

Fines constitucionalmente legítimos

En tal sentido, puede establecerse, *prima facie*, que los objetivos del legislador al promover la acusación constitucional de acuerdo al artículo 99° y 100° se proyectan a:

“a) ejercer el control político para salvaguardar la Supremacía normativa, la misma que tiene sustento en el artículo 51 de la Constitución –este es el primer fin constitucional y legítimo; b) separar del cargo por atentar contra la confianza pública depositada en ellos, sustentada en el artículo 39, 93° de la Constitución, al hacer responsables a los más altos funcionarios del Estado por las infracciones contra la Constitución (las señaladas en la constitución y otras de contenido político, ético) en que se encuentren inmersos y/o por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones (jurídico-penales) - este es el segundo fin constitucional y legítimo; c) con una perspectiva diferente pero con sustento constitucional, garantizar el derecho al antejuicio de los funcionarios públicos para preservar su estabilidad y protegerlos de juicios falsos o calumniosos, que

podrían influir en su ánimo al conocer y resolver problemas de la nación, de trascendencia, cuyo fin es constitucionalmente legítimo tiene vinculación con el derecho al Debido proceso” (Eguiguren, 2008).

Todas ellas, razones atendibles que autorizan la actuación del Legislativo.

“No obstante, el que se trate de un fin o fines legítimos en la intervención de los derechos sólo constituye el punto de partida a efectos de someter al control de proporcionalidad a la medida legislativa objeto de análisis. En lo que sigue se trata de establecer si existiendo un fin legítimo en la acusación constitucional, la indeterminación de las infracciones constitucionales (además de las establecidas en el mismo texto constitucional pueden significar una infracción las de tipo político o moral) que en ella se contemplan respetan el test de proporcionalidad con sus tres sub principios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto” (Pozzolo, Neoconstitucionalismo, 2016).

Aplicación del test de proporcionalidad

Los magistrados asumen una gran responsabilidad porque tiene el deber hacer una interpretación jurídica de la norma en armonía a la Constitución Política y siguiendo criterios de validez al interior del sistema jurídico; por lo que debemos precisar que no se debe realizar una aplicación inmediata de la Norma debido a que los magistrados deben aplicar el principio constitucional de proporcionalidad. Mediante el “test de Proporcionalidad” mediante el cual verificaremos si la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida; este test se desarrolla mediante tres pasos:

- El test de adecuación o idoneidad que sirve para verificar si la restricción en el derecho coadyuda a un fin constitucionalmente legítimo y resulta ser la más apropiada a la finalidad que se busca tutelar.
- El test de necesidad mediante el cual analizamos si existe o no un mecanismo alternativo que permita lograr la realización del fin constitucional.
- El test de proporcionalidad es el último filtro en medida que se hayan cumplido con éxito los pasos previos antes señalados, en sentido estricto

a través de este paso se lograr evaluar los efectos positivos o negativos, realizando también una ponderación entre los principios constitucionales en conflicto.

Análisis del test de proporcionalidad del Artículo 99°

- a) La máxima de la ponderación requiere acreditar la adecuación, aptitud o idoneidad de la medida objeto de enjuiciamiento en orden a la protección o consecución de la finalidad expresada;** “que contiene las siguientes reglas: i) Cuando el medio establecido que afecta derechos fundamentales puede fomentar el fin, entonces debe ser examinada la necesidad y proporcionalidad; ii) Cuando el medio establecido que afecta derechos fundamentales no puede fomentar el fin, entonces la medida estatal es desproporcionada en sentido amplio; iii) Cuando el medio se encuentra en alguna relación con la realización del fin, pero no contribuye a su logro en todos los sentidos o sólo hace en forma abstracta y en general, el medio establecido es idóneo y deben ser aplicadas las reglas del medio alternativo menos gravoso y la de la proporcionalidad en sentido estricto (para examinar la justificación de la restricción del derecho)” (Pozzolo, Neoconstitucionalismo, 2016).

Conviene analizar entonces en cuál de las sub reglas nos encontramos: la acusación constitucional regulada en el artículo 99 no resulta idónea ni adecuada, no para los tres fines que persiguió el legislador, uno de ellos referido a la garantía al debido proceso al que tienen derecho los funcionarios, al no establecer en dicho articulado cuáles son esas infracciones constitucionales a las que estarían sometidos los funcionarios del Estado, es entendible sean las que están normadas en la Constitución, pero qué hay de las faltas políticas a las que da lugar la indeterminación de los conceptos ahí establecidos; pues así como está redactada la norma autoriza una actuación muy discrecional por parte del Legislativo al no estar configuradas taxativamente y cuáles serían además las sanciones graduales frente a las mismas. La jurisprudencia del Tribunal

Constitucional da sustento a esta afirmación, respecto a la afectación de las garantías al debido proceso, una lectura contraria significaría ser arbitrarios, lo cual está proscrito dentro de un marco axiológico y principiológico propio de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho y de la corriente filosófica Neocosntitucionalista en la que nos afirmamos. Por lo que, la segunda regla es la que se cumpliría en este caso, el medio establecido que afecta derechos fundamentales no fomenta los fines legítimos constitucionales, entonces la acusación constitucional por infracciones constitucionales es desproporcionada en sentido amplio.

- b) La intervención lesiva para un principio o derecho constitucional ha de ser necesaria (Eficiencia);** “esto es verificar que no existe otra medida que, obteniendo en términos semejantes la finalidad perseguida, resulte menos gravosa o restrictiva. Ello significa que, si la satisfacción de un bien constitucional puede alcanzarse a través de una pluralidad de medidas o actuaciones, resulta exigible escoger aquella que menos perjuicios cause desde la óptica del otro principio o derecho en pugna” (Barberis, 2015).

En ese sentido, hemos demostrado que con la regulación de la Acusación constitucional establecida en el artículo 99° se ha producido un sacrificio permanente e innecesario de los derechos que engloba el Debido Proceso por los casos estudiados y donde el Tribunal Constitucional así lo ha sustentado. pues contraviene gravemente al pretender acusar a un funcionario público sin las garantías del debido proceso sin regular las infracciones constitucionales como las que se proponen en nuestro trabajo de investigación, y que afecta gravemente al Principio de Interdicción a la arbitrariedad, no resultando eficiente ni para el Legislativo ni para el Estado, cuando ha tenido que acatar lo ordenado por la CIDH, para las finalidades perseguidas, generando alto costo, la cual merece atención para una reforma integral como la que aquí se propone. Por lo que tampoco se cumpliría el criterio aquí establecido.

- c) “Y finalmente, la ponderación se completa con el llamado juicio de proporcionalidad en sentido estricto que, en cierto modo, condensa**

todas las exigencias anteriores y encierra el núcleo de la ponderación, aplicable esta vez a las interferencias públicas. En pocas palabras consiste en acreditar que existe un cierto equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida limitadora en orden a la protección de un bien constitucional legítimo y los daños o lesiones que de dicha medida o conducta se derivan para el ejercicio de un derecho. (eficiencia). La función parlamentaria a través del mecanismo del antejuicio, y cuyo control político se sustenta en el principio de Supremacía Normativa, puede acusar a funcionarios públicos por, incurrir en infracciones constitucionales (en sentido discrecional, sin describir cuáles son esas, por delitos propios de su función (cuestiones jurídico-penales), todas estas medidas contempladas resultan beneficiosas en un Estado que en momentos de coyuntura política transita por periodos de inestabilidad ocasionado por mayorías en el congreso y de oposición al gobierno de turno pueden emplearse de manera antojadiza y cálculos políticos; tornándose un desequilibrio frente al perjuicio de los funcionarios públicos que tienen derecho al antejuicio y no ser procesados en jurisdicción ordinaria por cuestiones jurídico penales si no han sido sometidos previamente a un procedimiento político jurisdiccional, debidamente regulado, ante el Congreso de la República” (Pozzolo, Neoconstitucionalismo, 2016).

Lo anterior puede resumirse en lo siguiente: Si el legislativo garantiza el derecho de los funcionarios públicos a no ser juzgado en la jurisdicción ordinaria por cuestiones jurídico penales, entonces bajo qué circunstancia hace la labor de Juez de antesala de manera tan discrecional. Creemos que al no encontrar limitaciones en esa medida, puede transgredir los derechos que del anterior se desprenden afectando *el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación*, cabe precisar que las acciones u omisiones que se le atribuyen al imputado tienen que ser precisas respecto al tiempo, lugar, circunstancias y su detalle de los fundamentos probatorios para sustentar su imputación de cargos,

rompe el principio del juez natural, pues el legislativo no se ha preparado para juzgar menos si no cuenta con procedimiento establecido para juzgar tal y como a los particulares: asimismo altera el principio de igualdad ante la ley, pues sólo ciertos funcionarios pueden ser procesados en el antejuicio como el superintendente de banca y seguros; entre otros; de lo expuesto, el grado de afectación es alto, pues al no haberse regulado el procedimiento debido no se justifica la medida y ello no resulta equilibrado en un Estado Constitucional de Derecho.

En ese sentido, queda demostrado lo antes citado en las palabras del jurista García Chávarri, cuando manifiesta que “la Constitución de 1993 ha trastocado el clásico modelo de antejuicio peruano al introducirle un elemento propio del juicio político como es el de la sanción. Según nuestro texto constitucional, actualmente vigente, el Congreso puede imponer la sanción de destitución y/o de inhabilitación al funcionario sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad de la que fuere pasible, y sin necesidad, en principio, de esperar un previo pronunciamiento en sede judicial por tal circunstancia. Si el antejuicio busca ser la antesala a un proceso penal para los altos funcionarios, no tiene por qué entrañar una sanción, sanción que correspondería aplicar, en todo caso, a la judicatura ordinaria, y si así se estimase pertinente. Así, el artículo 99° señala que, si la decisión de la sala suprema resuelve la absolución del acusado e imputado del delito de función o en ejercicio de sus funciones, la misma sala devuelve sus derechos políticos, esto significa que, incluso, la sanción política de inhabilitación, destitución y suspensión pueden ser impuestas por el *Parlamento* en el momento de darle viabilidad a la acusación constitucional contra el funcionario en cuestión, sin esperar el resultado de la judicatura ordinaria, por lo que en mérito a lo esgrimido en el párrafo precedente, una vez más se estaría vulnerando el principio de proporcionalidad y el debido proceso encausado dentro del modelo del garantismo procesal de nuestro código procesal penal y de nuestra Carta Magna” (Eguiguren, 2008).

Corresponde en seguida, efectuar el test de adecuación y necesidad respecto **al Artículo 100°** de la Constitución, el legislativo emplea el mecanismo del Juicio político ejerciendo función sancionadora por infracciones políticas de los funcionarios, o sea cuando no exista comisión de delito de por medio; de esta

manera, el funcionario es *acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el por faltas única y estrictamente políticas*:

- a) **La máxima de la ponderación requiere acreditar la adecuación, aptitud o idoneidad de la medida objeto de enjuiciamiento en orden a la protección o consecución de la finalidad expresada;** que contiene las siguientes reglas: “i) Cuando el medio establecido que afecta derechos fundamentales-puede fomentar el fin, entonces debe ser examinada la necesidad y proporcionalidad; ii) Cuando el medio establecido que afecta derechos fundamentales no puede fomentar el fin, entonces la medida estatal es desproporcionada en sentido amplio; iii) Cuando el medio se encuentra en alguna relación con la realización del fin, pero no contribuye a su logro en todos los sentidos o sólo hace en forma abstracta y en general, el medio establecido es idóneo y deben ser aplicadas las reglas del medio alternativo menos gravoso y la de la proporcionalidad en sentido estricto (para examinar la justificación de la restricción del derecho)” (Pozzolo, Apuntes sobre "neoconstitucionalismo", 2015).

En el juicio político el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el propio Congreso *por faltas única y estrictamente políticas*, esta regulación contraviene groseramente el debido proceso y no justifica una interferencia del legislativo para conseguir un fin legítimo como es el de sancionar la conducta de los funcionarios públicos al contravenir supuestamente la Constitución, en tanto el Legislativo imputa una conducta sancionable pero que no se han establecido cuáles serían esas conductas impropias políticas ni un procedimiento riguroso de enjuiciamiento tal y como se ampara a los justiciables en la jurisdicción ordinaria, ello entonces termina siendo bastante abstracto e indeterminado cruzando con otro concepto indeterminado, la ética. Por otro lado, dicha intervención tampoco se justifica constitucionalmente frente al principio de interdicción a la arbitrariedad y de Imparcialidad subjetiva pues se ha comprobado que las mayorías congresales coincidentes con el periodo presidencial utiliza otros fines no razonables para ser utilizados como medios de presión política o cálculos políticos.

Se debe señalar que actualmente las garantías del debido proceso son propias de cualquier procedimiento o causa que tramite en cualquier jurisdicción, para evitar que se afecte los derechos de cualquier ciudadano según lo afirmado por la CIDH y el TC, lo que sería contrario a las actuaciones realizadas por el poder legislativo, quienes de manera discrecional abusan de su facultad otorgada constitucionalmente. Por lo que este segundo elemento tampoco se cumpliría en el test de ponderación.

- b) La intervención lesiva para un principio o derecho constitucional ha de ser necesaria (Eficiencia);** “esto es verificar que no existe otra medida que, obteniendo en términos semejantes la finalidad perseguida, resulte menos gravosa o restrictiva. Ello significa que, si la satisfacción de un bien constitucional puede alcanzarse a través de una pluralidad de medidas o actuaciones, resulta exigible escoger aquella que menos perjuicios cause desde la óptica del otro principio o derecho en pugna” (Pozzolo, Neoconstitucionalismo, 2016).

En este caso el párrafo tercero y quinto del artículo 100° son las medidas que resultarían lesivas al Principio de Separación de Poderes, Principio de taxatividad en la regulación de las conductas, el principio de interdicción a la arbitrariedad pues el Legislativo acusa, juzga y sanciona tal cual un juez sin haberse prestado las garantías del debido proceso a favor de los funcionarios públicos. Asimismo, el no poder ampliar ni reducir un ápice de lo que el Congreso haya determinado son excesos de reglamentarismo que transforman a la fiscalía y al vocal superior instructor en simples Mesa de Parte.

- c) “Y finalmente, establecer el juicio de ponderación en la facultad sancionadora del Legislativo establecido en el artículo 100° de la constitución, esto es acreditar que existe cierto equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida limitadora en orden a la protección de un fin constitucionalmente legítimo y los daños o lesiones que de dicha medida se derivan para el ejercicio de un derecho”** (Pozzolo, Neoconstitucionalismo, 2016).

Como ya se ha sustentado, se ha verificado la existencia de los fines constitucionales que persigue el mecanismo del juicio político y son totalmente legítimos; sin embargo, el Legislativo puede acusar a funcionarios públicos por, incurrir en infracciones constitucionales o faltas políticas (en sentido discrecional) sin haber reglamentado cuáles son ellas, lo que da lugar a que en momentos de coyuntura política o periodos de inestabilidad ocasionado por mayorías en el congreso y de oposición al gobierno de turno puedan emplearse de manera antojadiza bajo cálculos políticos; afecta groseramente el principio de legalidad, de interdicción a la arbitrariedad, y seguridad jurídica, tornándose un desequilibrio en un Estado Democrático de Derecho.

“La falta de tipificación de las conductas o faltas políticas quedan como conceptos indeterminados frente a la garantía del Debido Proceso en sede parlamentaria tales como: *el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación*, las acciones u omisiones que se le imputan (tiempo, lugar y circunstancias) también las razones que llevan al Estado a formular la imputación, los fundamentos probatorios de esta y la caracterización legal que se da a esos hechos, rompe el principio del juez natural; de lo expuesto, el grado de afectación es alto, pues al no haberse regulado el procedimiento debido no se justifica la medida y ello no resulta equilibrado en un Estado Constitucional de Derecho. Tales arbitrariedades que crean inseguridad jurídica está proscrita además por los Tratados internacionales de Derechos Humanos, por lo que; la medida así regulada en el artículo 100° de la constitución constituye un alto grado de afectación los fines constitucionalmente protegidos que no se justifican en un paradigma neo constitucionalista” (Ferrajoli, 2002).

La restricción de derechos resulta ser también un peligro en el ámbito del juicio político, tal como se encuentra regulado en la Constitución política vigente, sobre todo cuando se lleva a cabo por “infracción de la Constitución”, concepto indeterminado, que no se encuentra claramente definido en la legislación. Se considera que cabría la posibilidad de revisión judicial de lo decidido en un juicio político si es que este trae consigo la violación de derechos fundamentales del alto funcionario procesado.

Asimismo, queda demostrado a nivel jurisprudencial en la sentencia recaída en el EXP. N° 00535-2009-PA/TC fj. 38; Caso: RODOLFO LUIS OROYA GALLO:

“Para este Tribunal Constitucional, en un estado de derecho, la taxatividad de la norma es un principio aplicable a todas las instituciones, sean estas públicas o privadas. Siendo así, al no existir una definición clara y precisa sobre lo que la Universidad San Ignacio de Loyola considera como falta grave y advirtiéndose que la sanción no está claramente establecida para cada conducta, se concluye que el régimen disciplinario contemplado en el Reglamento no guarda relación con el principio de taxatividad” (SENTENCIA DEL TC, 2009). La jurisprudencia señala en la sentencia recaída en el EXP. N° 00156-2012-PHC/TC; Caso: CÉSAR HUMBERTO TINEO CABRERA: *“El subprincipio de tipicidad o taxatividad es otra de las manifestaciones o concreciones del principio-derecho de legalidad que tiene como destinatarios al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales, administrativas o políticas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo”* (SENTENCIA DEL TC, 2012).

El poder sancionador del estado debe estar enmarcado en los principios de legalidad y taxatividad, esto conforme a la sentencia del Expediente. N°00156-2012-PHC/TC; Caso: CÉSAR HUMBERTO TINEO CABRERA: *“El artículo 43º de la Constitución consagra como principios de nuestro Estado constitucional y democrático el de separación de poderes, la forma republicana de gobierno y el carácter inderogable de los derechos humanos. Estos principios, que constituyen el núcleo esencial de nuestra Constitución y fundamento político de las relaciones entre gobernantes y gobernados, inspiran también como componente obligatorio, las relaciones entre quienes, según los procedimientos establecidos en la Constitución, son los llamados a gobernar. En esa perspectiva, no sólo la actuación de los órganos que ejercen función jurisdiccional debe estar ajustada a derecho, sino también las de aquellos que llevan a cabo función política como administrativa. Es el sometimiento de todos al Derecho y la interdicción de la arbitrariedad lo que distingue a un Estado constitucional de uno que no lo es”* (SENTENCIA DEL TC, 2012).

En el Expediente N° 01873-2009-PA/TC, fj 12; Caso: VICENTE RODOLFO WALDE JÁUREGUI sostiene lo siguiente: *“... () b. Principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece*

conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos; el de libertad y el de seguridad jurídica. Conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que, en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al arbitrio de la administración, sino que ésta sea prudente y razonada. Conforme a este principio, los tipos legales genéricos deben estar proscritos y aunque la Administración a veces se conduzca sobre la base de estándares deontológicos de conducta, estos son insuficientes, por sí solos, para sancionar, pues aunque se pueden interpretar como conceptos jurídicos indeterminados, la sanción debe sustentarse en análisis concretos y pormenorizados de los hechos, desde conceptos jurídicos y no sobre la base de juicios apodícticos o que invoquen en abstracto el honor o la dignidad de un colectivo, puesto que los tribunales administrativos no son tribunales de honor, y las sanciones no pueden sustentarse en una suerte de responsabilidad objetiva del administrado, lo que nos lleva a revisar el siguiente principio” (SENTENCIA DEL TC, 2010)

En la misma sentencia en su fj. 40 finaliza sobre dicho principio: “Este principio permite que las conductas sancionables estén debidamente delimitadas de modo que quedan proscritas las cláusulas generales o indeterminadas, esto es, aquellas cuyo contenido no es expreso y conocible, sino que tiene que ser llenado o concretizado a través de argumentos utilizados para tal efecto, pero por ello mismo, a veces posteriores al acto que se pretende sancionar” (SENTENCIA DEL TC, 2010).

Sobre el Principio de seguridad jurídica el TC Peruano, en la sentencia recaída en el expediente N°0016-2002-AI/TC; CASO: COLEGIO DE NOTARIOS DE JUNÍN, se señala que: “Así pues, como se ha dicho, la seguridad jurídica es un principio que transita todo el ordenamiento, incluyendo, desde luego, a la Norma Fundamental que lo preside. Su reconocimiento es implícito en nuestra Constitución, aunque se concretiza con meridiana claridad a través de distintas disposiciones constitucionales, algunas de orden general, como la contenida en el artículo 2º, inciso 24, párrafo a) (Nadie está obligado a hacer lo que la ley

no manda, ni impedido se hacer lo que ella no prohíbe), y otras de alcances más específicos, como las contenidas en los artículos 2º, inciso 24, párrafo d), (Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley) y 139º, inciso 3, (Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción, ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera que sea su denominación)” (SENTENCIA DEL TC, 2003).

Por su parte en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC; Caso: CÉSAR HUMBERTO TINEO CABRERA del TC se despliega un conjunto de consideraciones sobre el derecho al debido proceso: *“En sede parlamentaria, este derecho debe ser respetado no solo en los procedimientos de antejuicio y de juicio político, sino también en las actuaciones de las Comisiones Investigadoras o de las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno del Congreso de la República; y merece una tutela reforzada, en tanto que el Congreso de la República decide por mayoría y actúa por criterios basados en la oportunidad y conveniencia, es decir, que su actuación y canon de control es de carácter subjetivo porque no ejerce función jurisdiccional propiamente dicha. Sobre este último punto, Manuel Aragón refiere que cuando un órgano político acude a la Constitución, o a otra norma, para juzgar una determinada conducta o un acto, está interpretando la regla, por supuesto, pero interpretándola políticamente y no jurídicamente. A diferencia de la judicial, su interpretación es enteramente libre, sustentada no en motivos de derecho, sino de oportunidad, esto es, se trata de una valoración efectuada con razones políticas y no con método jurídico. Que existan órganos técnicos auxiliares que emitan dictámenes jurídicos previos no elimina el carácter político de la decisión de control (ni tales dictámenes son vinculantes ni son las únicas razones que el agente controlante –léase Congreso de la República– ha de tener en cuenta para adoptar su postura) (SENTENCIA DEL TC, 2012). En este mismo sentido, el Tribunal en la STC 00004-2011-PI/TC ha precisado que “a diferencia del control jurídico, cuyo criterio de evaluación por antonomasia sea el de validez/invalidéz*

del objeto controlado, los criterios de simple oportunidad y de conveniencia/inconveniencia sean los que se empleen en el control político. De simple oportunidad, pues encontrándose facultados para realizar el control respecto de cualquier medida gubernamental, depende de la decisión política del Parlamento y, en particular de las relaciones entre minoría y mayorías políticas, el que lo quiera ejercer. Y se realiza bajo el criterio de conveniencia/inconveniencia ya que, una vez que se ha decidido llevarlo a cabo, las críticas al Ejecutivo pueden tener al derecho como fundamento, pero también sustentarse en razones económicas, financieras, sociales, de orientación política o por puros argumentos de poder. Puesto que no existe un catálogo de criterios limitados o delimitados para el escrutinio político, la subjetividad y disponibilidad de su parámetro son algunos de los factores que singularizan al control político” (SENTENCIA DEL TC, 2012).

En la misma sentencia en el fj. 23 sobre la restricción al derecho a la comunicación previa, comunicación previa y detallada de la acusación sostiene: *“El derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, supone en primer lugar que las comisiones investigadoras deben dar a conocer con claridad bajo qué cargos y por qué circunstancias se cita a una persona a declarar. Impone asimismo al Congreso la obligación de legislar con claridad los distintos procedimientos sancionatorios, especialmente para garantizar los derechos que le asisten a quienes son investigados y citados. Es la única forma de garantizar que los altos funcionarios o los ciudadanos, según sea el caso, conozcan en forma previa, clara, integral y suficientemente detallada los hechos (acciones u omisiones) por los que son citados a una Comisión investigadora; o los delitos que se le imputan en el ejercicio de la función (antejuicio) o las infracciones constitucionales previamente tipificadas (juicio político), a fin de que puedan ejercer en forma efectiva su derecho a la defensa” (SENTENCIA DEL TC, 2012).*

Sobre la restricción del derecho a la concesión del tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa en sede parlamentaria, en la sentencia antes citada en el fj 28: *“Procedimiento de acusación constitucional Artículo 89°.- Mediante el procedimiento de acusación constitucional se realiza el antejuicio*

político de los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99° de la Constitución Política.

(...)

La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales realiza su función conforme al siguiente procedimiento:

1. (...) A la notificación se adjuntan los anexos correspondientes y se otorga al denunciado un plazo de cinco (05) días hábiles para formular su descargo por escrito y presentar u ofrecer los medios indiciarios y/o probatorios que considere necesarios.

El Tribunal Constitucional advierte que en el Reglamento del Congreso de la República no se ha establecido un plazo para ofrecer descargos frente a las acusaciones formales que pueden entablar las comisiones investigadoras y de fiscalización, lo que pone en riesgo el derecho de defensa. No debe olvidarse que cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado peruano por la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional, su principal argumento fue que éstos no habían contado con el tiempo suficiente para preparar su defensa. Sería recomendable, por consiguiente, que el Congreso adecue sus procedimientos a los estándares mínimos de protección del debido proceso, lo que supone modificar su reglamento a fin de establecer un plazo razonable que tenga en cuenta la complejidad de los casos a investigar” (SENTENCIA DEL TC, 2012).

Sobre la acusación y derecho a la defensa en sede parlamentaria: antejuicio político, inmunidad parlamentaria, en el fj. 34 sostiene lo siguiente. “Sobre la legitimidad constitucional de la regulación que tiene el antejuicio político, conviene recordar que en la STC 00006-2003-AI/TC se concluyó que el sentido normativo del tercer y quinto párrafo del artículo 100° de la Constitución eran contrarios a los incisos 1) y 2) del artículo 139° y al 159° de la propia Carta, en tanto disponen que: “En dicha ocasión, el Tribunal subrayó que las referidas disposiciones son contrarias al aludido principio fundamental sobre los que se sustenta el Estado democrático de derecho: la separación de poderes. Si bien dicho principio no puede negar la mutua colaboración y fiscalización entre los poderes públicos, impone la ausencia de toda injerencia en las funciones

esenciales y especializadas que competen a cada una de las instituciones que diagraman la organización del Estado. En tal sentido, en modo alguno puede restringirse la autonomía que corresponde al Ministerio Público en el desenvolvimiento de las funciones que la Constitución le ha conferido en su artículo 159°; menos aún puede aceptarse la limitación de los principios de unidad, exclusividad e independencia de la función jurisdiccional (incisos 1 y 2 del artículo 139°), la que, desde luego, alcanza también al juez instructor encargado de evaluar la suficiencia de elementos de juicio que justifiquen la apertura de instrucción y de conducir la etapa investigativa del proceso” (SENTENCIA DEL TC, 2003).

Seguidamente en el fj 35 del mismo expediente suscriben: “Las incongruencias posibles de la Constitución no sólo constituye una discusión teórica, sino que puede aparejar problemas prácticos. Existe la posibilidad de que se presenten no sólo por defectos en la concepción del poder constituyente originario, sino en las reformas llevadas a cabo por el poder constituyente derivado. El Tribunal Constitucional ha señalado que es competente para controlar las posibles reformas a la Constitución que tienen lugar sin tomar en consideración las exigencias formales de la propia Ley Fundamental, incluso las que pueden verificarse porque son contrarias a los compromisos internacionales de protección de los derechos humanos (control de convencionalidad)” (SENTENCIA DEL TC, 2003).

Finalmente, en el fj 36 de la sentencia citada, señalan: “No solo la existencia de normas constitucionales inconstitucionales es una cuestión práctica, sino que también la jurisprudencia de la Corte Interamericana demuestra que pueden existir normas constitucionales inconvencionales, es decir, normas constitucionales de los Estados partes de la Convención Americana que pueden contravenir o infringir los tratados internacionales sobre derechos humanos. Como muestra de ello puede citarse la sentencia del Caso La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, de fecha 5 de febrero de 2001. En este caso, la Corte Interamericana concluyó que el Estado violó el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, porque en ese entonces el artículo 19 número 12 de [su] Constitución establecía la censura previa en la producción cinematográfica y, por

lo tanto, determinó los actos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial” (SENTENCIA DEL TC, 2003).

Sobre la afectación al Principio de non bis in ídem en el fj 62 suscriben: “En esta fase agonal, de lucha, el riesgo de la arbitrariedad es mayor que en cualquier otro sector de la vida estatal. Tal arbitrariedad se puede materializar mediante el procesamiento o investigación de los mismos hechos que ya han sido evaluados por el propio Parlamento. A nadie le cabe la menor duda que dicha posibilidad supone una violación del principio non bis ídem. Resulta necesario en consecuencia poner de relieve la interdicción de violar en sede política el principio non bis in ídem. Su afectación coloca a la libertad personal en grave riesgo y convierte a las comisiones parlamentarias y a sus procedimientos sancionatorios en instrumentos de persecución política” (SENTENCIA DEL TC, 2003).

Tercero

La afectación al debido proceso en sede parlamentaria en casos concretos se ha demostrado con los argumentos esbozados en el caso Tineo Cabrera afirmándose que, con la teoría de la expansión del debido proceso, podemos señalar que el contenido que se protege dentro del denominado derecho, no solo irradia sus efectos a los procesos de índole judicial, es decir, dentro de los muros del poder judicial, sino también frente a otros fueros jurisdiccionales. El debido proceso, por tanto, nace como un límite o muro de contención para el Estado y para las personas naturales y personas jurídicas; sustancialmente para erradicar la arbitrariedad de las decisiones del dirimente.

Debemos resaltar que el paradigma que tenemos en el derecho constitucional contemporáneo se basa en el modelo de la constitucionalización del derecho. Después de la segunda guerra mundial, la persona humana se convierte en el fin supremo de la sociedad y del Estado por lo que una de las formas de protegerla es por medio de la Constitución Política, la misma que debe recoger en su seno todas las garantías procesales del procesado o imputado de algún cargo que sea pasible a un procedimiento sancionador y restrictivo de derechos. Por tanto, al constitucionalizarse el derecho penal, civil, procesal y de diversas materias en la persona humana, comienza a reconocerse un cúmulo de derechos fundamentales, entre ellos, los de índole procesal que dejan de ser meros

principios procesales de códigos adjetivos de diversas materias del derecho para convertirse en verdaderos derechos fundamentales, dentro del contexto internacional como derechos humanos.

El jurista (Castillo Alva) ha señalado “que el debido proceso garantiza, entre otros aspectos, que el procedimiento se lleve a cabo con estricta observancia de los principios constitucionales que son base y límite de la potestad disciplinaria, tales como el principio de legalidad, tipicidad, razonabilidad y, evidentemente, el principio de publicidad de las normas. Estos principios garantizan presupuestos materiales que todo procedimiento debe satisfacer plenamente, a efectos de ser reputado como justo y, en tal sentido, como constitucional. Por ello un procedimiento en el que se haya infringido alguno de estos principios, *prima facie* implica una lesión del derecho al debido proceso”.

A nivel Jurisprudencial, el Tribunal Constitucional, en el caso del ex ministro de Economía, Carlos Bologna Behr (Expediente No. 05312-2006-PA/TC), ha establecido la posibilidad del control constitucional por supuesta transgresión del debido proceso: *“Que en ese sentido el procedimiento de acusación constitucional mediante el cual se realiza el antejuicio político culmina con la expedición de la resolución legislativa en la cual conste el acuerdo del Pleno del Congreso de haber lugar a formación de causa o no. Dicho procedimiento puede ser sometido a revisión si se ha vulnerado alguno de los derechos constitucionales que comprende el debido proceso; sin embargo el supuesto daño se convierte en irreparable si el dignatario denunciado pierde la prerrogativa funcional antes señalada y es sometido a la jurisdicción penal. En tal caso se debe observar la independencia de dicho órgano en el ejercicio de su función jurisdiccional, conforme al mandato constitucional contenido en el inciso 2) del artículo 139.º de la Constitución, el cual, en su segundo párrafo, dispone que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones”* (SENTENCIA DEL TC, 2006).

“La Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicó el debido proceso parlamentario con ocasión del caso Tribunal Constitucional vs. Perú. En este caso, los magistrados del Tribunal Constitucional (TC), destituidos durante el régimen autocrático de Fujimori (1990-2000) por oponerse a la ley de reelección

presidencial, Delia Revoredo Marsano, Guillermo Rey Terry y Manuel Aguirre Roca, fueron víctimas de una persecución política que inició con un procedimiento de investigación ante una Comisión. La arbitrariedad de la mayoría parlamentaria se procesó mediante un juicio político que terminó con la destitución de dichos magistrados” (Barberis, 2015).

En dicha sentencia la CIDH analizó el fondo de las violaciones alegadas, sostuvo en sus fundamentos jurídicos 68, 69 y 70 y 71 lo siguiente: *“El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Es, así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención. 69. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula Garantías Judiciales, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. 70. Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal 71. De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos, esta expresión se refiere a cualquier autoridad*

pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana” (SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS, 1999).

Asimismo, la CIDH acotó lo siguiente en su fundamento 77: *“En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político, del que derivará la responsabilidad de un funcionario público, la Corte estima necesario recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete”* (SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS, 1999).

Cuarto.

Respecto a la regulación de la sanción en el antejuicio y juicio político, la constitución de 1993 hace una distinción referida a la destitución e inhabilitación que se le puede imponer al alto funcionario, lo cual atenta contra la naturaleza del antejuicio, diseñado como un privilegio y procedimiento especial, que determina, en base a los indicios recolectados, si es que hay lugar a formación de causa para que el alto funcionario pueda ser procesado penalmente en el Poder judicial.

Cierto sector de la doctrina nacional –entre ellos, CAIRO ROLDÁN, 2004; GARCÍA CHÁVARRI, 2008; CHIRINOS SOTO, 1995; y ZECENARRO MONGE, 2010- precisan que las figuras jurídicas del juicio político y antejuicio político son de naturaleza diferente y sus efectos jurídicos tienen diferentes alcances.

Sin embargo, otro sector de jurisperitos –entre ellos, GARCÍA BELAUNDE, 2004; BERNALES BALLESTEROS, 1999; y RUBIO CORREA, 1999- opinan que, el juicio político constituye un procedimiento constitucional que involucra a

altos funcionarios del Estado en cuyo desempeño han cometido infracciones de carácter político, las mismas que afectan intereses públicos fundamentales.

(Ramos, 2002) precisa que, “el antejuicio político no es más que una antesala al proceso penal que se efectuará en la Corte Suprema, precisamente por la comisión de delitos del funcionario en ejercicio de sus funciones, por lo que a este seguirá en el proceso penal y ante las autoridades judiciales –no en sede parlamentaria ni ante los congresistas- una condena o una absolución. Así, el antejuicio viene a suponer un juicio de habilitación por parte de la Subcomisión de Asuntos Constitucionales al Poder Judicial –le da el permiso para procesar por delitos de función al alto funcionario público-; y como la resolución acusatoria, o que forma causa es el corolario del antejuicio, esta constituye un requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal por parte del Fiscal de la Nación, el cual, de no presentarse, puede ser atacado mediante la deducción de una cuestión previa”.

Asimismo, el Tribunal Constitucional opta por considerar que no existe identidad entre juicio y antejuicio político. Así, desde el leading case seguido en el expediente N° 340-98-AA/TC. Caso Guillermo Rey Terry, FJ.6, consideró que: *“este Colegiado entiende como premisa general, que nuestra Constitución Política vigente, a diferencia de anteriores Constituciones, no ha consagrado única y exclusivamente la institución del llamado Antejuicio Constitucional, como un procedimiento destinado a determinar la procedencia de un juzgamiento penal de funcionarios de alto rango por ante el Poder Judicial, previa habilitación del Congreso de la República, sino que a su vez ha reconocido la existencia de un auténtico Juicio Político, que supone la potestad de procesamiento y sanción de la que privativamente está investido el Congreso, en los casos específicos de infracción de la Constitución por funcionarios de alto rango y en la que, en principio, no interviene en lo absoluto el Poder Judicial”* (SENTENCIA DEL TC, 1998).

En el expediente N° 0006-2003-AI/TC, caso 65. Congresistas de la República. Fundamento Jurídico 3, el Supremo intérprete definió el antejuicio político, como: *“En síntesis, el antejuicio es una prerrogativa funcional de la que gozan determinados funcionarios, con el propósito de que no puedan ser procesados ante la judicatura penal por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones,*

sin que medie un procedimiento con las debidas garantías procesales ante el Congreso de la República y la consecuente acusación del propio Legislativo” (SENTENCIA DEL TC, 2003)

Sobre el juicio político, consideró lo siguiente en el FJ 18: *“el Tribunal Constitucional considera que la función congresal sancionadora, prevista en el primer párrafo del artículo 100º de la Constitución, no sólo puede ser ejercida en aquellos casos en los que exista una sentencia condenatoria emanada del Poder Judicial, por los delitos funcionales en que incurran los funcionarios previstos en su artículo 99º, sino también en los casos en que se configuren responsabilidades eminentemente políticas, aun cuando no exista la comisión de un delito de por medio. Y es que si bien la función punitivo-jurisdiccional es privativa del Poder Judicial (aquella que puede sancionar sobre la base de la razón jurídica), la función político-punitiva (aquella que puede sancionar sobre la base de la razón política) no lo es. Y no podría serlo, pues justamente el principio de separación de poderes es el que garantiza la ausencia de toda valoración política en las decisiones del Poder Judicial” (SENTENCIA DEL TC, 2003).*

Seguidamente en el FJ 20: *“Esa es la manera como se debe interpretar la previsión constitucional según la cual está permitido acusar a los referidos funcionarios públicos por infracción de la Constitución. Y es que toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta” (SENTENCIA DEL TC, 2003).*

Asimismo, en el Expediente N.º 3593-2006-AA/TC, Caso Luz Salgado y Carmen Lozada de Gamboa, en el FJ 8, el Tribunal Constitucional estableció una lista enunciativa –no cerrada ni exhaustiva– sobre los tipos de infracción constitucional: *“Al respecto, como ya se señaló, nuestra Constitución reconoce la existencia de un juicio político destinado a sancionar las infracciones a la Constitución. Es decir, todas aquellas violaciones a los bienes jurídicos-constitucionales establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción –en caso de su incumplimiento– por norma legal alguna.*

Con esto, se busca proteger la Constitución evitando la impunidad de quienes la violen por medios no previstos ni sancionados en la ley. Ello es así en la medida que el carácter normativo de la Constitución determina que las infracciones a su texto sean proscritas en todos los ámbitos, y en especial en el público. Para ello, la propia Constitución ha diseñado un mecanismo de sanción política para los más altos funcionarios de la República por infracción de la Constitución” (SENTENCIA DEL TC, 2006).

“Por consiguiente, es posible advertir en nuestra Carta Fundamental diversos supuestos prohibidos por el constituyente y que son pasibles de generar –en caso de ser violados por los funcionarios señalados en el artículo 99° de la Constitución- un juicio político por infracción constitucional.

En el ámbito de los deberes hacia el Estado y la Nación (Título II, Capítulo I de la Constitución)

- *La rebelión o sedición cometida por determinada autoridad al arrogarse el poder del Estado que emana del pueblo (artículo 45° de la Constitución).*
- *La obediencia a un gobierno usurpador y la obediencia a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y las leyes (Artículo 46° de la Constitución).*

En el ámbito del régimen tributario y presupuestal (Título III, capítulo IV de la Constitución)

- *La expedición de un decreto de Urgencia que contenga materia tributaria (artículo 74° de la Constitución).*
- *La aprobación de operaciones de endeudamiento interno o externo del Estado, fuera del marco de la ley (artículo 75° de la Constitución).*
- *La aprobación de la Ley Anual de Presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública (artículo 78° de la Constitución).*
- *La aprobación de tributos referidos a beneficios o exoneraciones sin haberse recibido el informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas (artículo 79° de la Constitución).*

- *La negativa de remisión de la Cuenta General de la República dentro del plazo señalado en el artículo 81° de la constitución (conducta que también se encuentra tipificada como delito en el artículo 377° del Código Penal).*
- *En el ámbito de la estructura del Estado: Poder Legislativo (Título IV, Capítulo I de la Constitución)*
- *El desempeño de un parlamentario como miembro de una comisión parlamentaria de carácter internacional, sin la previa autorización del Congreso (artículo 92° de la Constitución).*
- *La disposición del ingreso de las fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en el recinto del Congreso, sin la autorización del presidente del Congreso (artículo 98° de la Constitución).*

En el ámbito de la estructura del Estructura del Estado: Consejo de Ministros (Título IV, Capítulo V de la Constitución)

- *La Gestión, por parte de un ministro, de intereses propios o de terceros, así como el ejercicio de actividad lucrativa, o de intervención en la dirección o gestión de empresas o asociaciones privadas (artículo 126° de la Constitución).*
- *El desempeño del encargo de un despacho ministerial, fuera del plazo señalado (artículo 127° de la Constitución).*
- *La no concurrencia, por parte de todos o alguno de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos (artículo 131° de la constitución).*

En el ámbito de un régimen de excepción (Título IV, Capítulo VII de la Constitución)

- *La renuencia de dimisión en el cargo de ministro, a pesar de haberse aprobado el voto de censura o no haberse obtenido el voto de confianza (artículo 132° de la Constitución).*
- *El decretamiento del estado de emergencia o del estado de sitio por un plazo indeterminado, o fuera del plazo establecido en la Constitución (artículo 137° de la Constitución)” (SENTENCIA DEL TC, 2006).*

Quinto.

El procedimiento del juicio político es una clara muestra de violación al principio de legalidad, ya que no ha regulado las infracciones en nuestra carta magna y mucho menos se ha desarrollado cuando procede cada tipo de estas sanciones, resultando totalmente lesivo al principio de legalidad y el debido proceso.

La teoría de las cuestiones políticas, o *Political Questions*, señala que existen actos del gobierno, actos políticos, que no son susceptibles de ser justiciables. Ante este panorama, podemos señalar que dicha teoría parte de un modelo distinto de constitucionalismo. Esto es, desde el principio del Estado Legal de Derecho en el cual los gobernantes y autoridades representan la soberanía del Estado; la autoridad de los mismos, sobrepasa la protección de la persona como ente individual. A la vez, se señala que el *Parlamento* es el primer poder del Estado puesto que en él se encarna la voluntad general de pueblo, la misma que es titular del Poder Constituyente, poder que no reconoce superioridad a sí misma. Ante esto, la política sucumbe a los derechos humanos, a la dignidad humana, de allí que las *political questions*, o cuestiones políticas, se relativizan y dejan de ser no justiciables si ante ellas se presentan recursos que pretenden la salvaguarda de derechos humanos, puesto que la persona humana trasciende a la política.

Santistevan Noriega precisa que “la infracción constitucional es considerada como figura independiente de la comisión de delitos de función por parte de los altos funcionarios del Estado sujetos al control del *Parlamento*; constituye una institución polémica en el Perú, a pesar de los deslindes hechos por el Tribunal Constitucional”.

La Corte IDH en la Opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986; la expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos ha sostenido en su fundamento 26, lo siguiente: " En tal perspectiva no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello, equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones

en disposiciones de carácter general. Tal interpretación conduciría a desconocer límites que el derecho constitucional democrático ha establecido desde que, en el derecho interno, se proclamó la garantía de los derechos fundamentales de la persona; y no se compadecería con el Preámbulo de la Convención Americana, según el cual los derechos esenciales del hombre... tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos" (OPINION CONSULTIVA , 1986). El Artículo 30 señala:

2 "Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito".

3 "Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello".

4 "1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello".

Seguidamente en el fundamento 27: *"La expresión leyes, en el marco de la protección a los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos. Lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de los gobernantes frente a los gobernados. En cambio, el vocablo leyes cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana. La Corte concluye que la expresión leyes, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido*

que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado” (OPINION CONSULTIVA , 1986).

El Tribunal Constitucional, en el expediente N.º 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados) en el F.J 21 y siguientes, se ha pronunciado en relación a la tipología de las infracciones constitucionales, así como la clasificación establecida en el artículo 75 del Código Procesal Constitucional sobre la infracción a la jerarquía normativa de la Constitución, la que puede ser: a) por la forma o por el fondo; b) parcial o total; y, c) directa o indirecta. o su destitución, Así señala la SENTENCIA DEL TC (2005): *“3.3 Tipología de infracciones constitucionales: El artículo 75º del CPConst. establece que la infracción a la jerarquía normativa de la Constitución, puede ser: a) por la forma o por el fondo; b) parcial o total; y, c) directa o indirecta, así tenemos:*

3.3.1 Infracciones constitucionales por la forma o por el fondo.

22. *“Una norma incurre en una infracción constitucional de forma, fundamentalmente, en 3 supuestos: a) Cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación. Dicho evento tendría lugar, por ejemplo, si, fuera de las excepciones previstas en el Reglamento del Congreso de la República, un proyecto de leyes sancionado sin haber sido aprobado previamente por la respectiva Comisión dictaminadora, tal como lo exige el artículo 105º de la Constitución. b) Cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho. Así, por ejemplo, existen determinadas materias que la Constitución reserva a las leyes orgánicas (v.g. de conformidad con 1 artículo 106º, la regulación de la estructura y el funcionamiento de las entidades (el Estado previstas en la Constitución), razón por la cual en caso de que una ley ordinaria se ocupe de dicha regulación, incurriría en un vicio de inconstitucionalidad formal. Cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo. Ello tendría lugar, por ejemplo, si el Poder Legislativo expidiera decretos de urgencia, pues la posibilidad de dictar dichas fuentes normativas ha sido reservada al Presidente de la República, conforme a lo previsto en el artículo 118º 19 de la Constitución” (SENTENCIA DEL TC, 2005).*

23. *“Las infracciones constitucionales de fondo tienen lugar cuando la materia regulada por la norma con rango ley, resulta contraria a algunos de los derechos, principios y/o valores constitucionales, es decir, cuando resulta atentatoria no de las normas procedimental es o del iter legislativo, sino de las normas sustanciales reconocidas en la Constitución”* (SENTENCIA DEL TC, 2005).

3.3.2 Infracciones constitucionales parciales o totales.

24. *“La totalidad o parcialidad de las infracciones constitucionales, no se encuentra referida a un quantum de la fuente afectada (la Constitución), sino de la fuente lesiva (la ley o norma con rango de ley). En efecto, una ley puede ser totalmente inconstitucional cuando la totalidad de su contenido dispositivo o normativo es contrario a la Constitución. En tales supuestos, la demanda de inconstitucionalidad es declarada fu dada, y la disposición impugnada queda sin efecto”* (SENTENCIA DEL TC, 2005).

25. *“Contrario sensu, la ley es parcialmente inconstitucional cuando sólo una fracción de su contenido dispositivo o normativo resulta inconstitucional. En caso de que el vicio parcial recaiga sobre su contenido dispositivo (texto lingüístico del precepto), serán dejadas sin efecto las palabras o frases en que aquel resida. Si el vicio recae en parte de su contenido normativo, es decir, en algunas de las interpretaciones que pueden ser atribuidas al texto del precepto, todo poder público quedará impedido, por virtud de la q sentencia del Tribunal Constitucional, de aplicarlo en dichos sentidos interpretativos”* (SENTENCIA DEL TC, 2005).

3.3.3 Infracciones constitucionales directas e indirectas. El bloque de constitucionalidad.

26. *“Finalmente, el artículo 75° del CPCCont., alude a la afectación directa o indirecta de la Constitución en la que puede incurrir una ley o norma con rango de ley. La infracción directa de la Carta Fundamental por una norma, tiene lugar cuando dicha vulneración queda verificada sin necesidad de apreciar, previamente, la incompatibilidad de la norma enjuiciada con alguna(s) norma(s) legal(es). Se trata de aquellos supuestos en los que el parámetro de control de constitucionalidad, se reduce únicamente a la Norma Fundamental. Así, todos*

los ejemplos a los que se ha hecho referencia hasta el momento revelan una vulneración directa de la Constitución” (SENTENCIA DEL TC, 2005).

27. “Por su parte, la infracción indirecta de la Constitución implica incorporar en el canon del juicio de constitucionalidad a determinadas normas además de la propia Carta Fundamental. Se habla en estos casos de vulneración indirecta de la Constitución, porque la invalidez constitucional de la norma impugnada no puede quedar acreditada con un mero juicio de compatibilidad directo frente a la Constitución, sino sólo luego de una previa verificación de su disconformidad con una norma legal perteneciente al parámetro de constitucionalidad. Tal como ha afirmado este Colegiado, *en determinadas ocasiones, ese parámetro puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (v.g. la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de normas sobre la producción jurídica, en un doble sentido; por un lado, como normas sobre la forma de la producción jurídica, esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como normas sobre el contenido de la formación, es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido*” (SENTENCIA DEL TC, 2005).

La Corte IDH destacó el caso BAENA RICARDO Y OTROS VS. PANAMÁ, del 18 de febrero del 2001 (FJ 106): “... () es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus

efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva” (SENTENCIA DE LA CORTE IDH , 2001).

Asimismo, la CIDH en el caso J. VS. PERÚ del 27 de noviembre del 2013 (FJ 279) destaca lo siguiente: “... () *la calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de este. Igualmente, de conformidad con el principio de irretroactividad de la ley penal desfavorable, el Estado no debe ejercer su poder punitivo aplicando de modo retroactivo leyes penales que aumenten las penas, establezcan circunstancias agravantes o creen figuras agravadas del delito” (SENTENCA DE LA CIDH , 2013)*

La CIDH en el caso MOHAMED VS. ARGENTINA de 23 noviembre de 2012 (FJ 131) destacó lo siguiente: “... () *la calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de este”*

(SENTENCIA DE LA CIDH, 2012).

5.2. Resultados

Cuadro I. Descripción de las sentencias del Tribunal Constitucional referidas a la acusación constitucional.

	Acusación Constitucional	Exp. Nº 340-98-AA/TC Guillermo Rey Terry	Exp. Nº 358-98-AA/TC Manuel Aguirre Roca	Exp. Nº 1003-98-AA/TC Jorge M. Alarcón Menéndez	Exp. Nº 006-2003-AI/TC 65 congresistas	Exp. Nº 3760-2004-AA/TC Gastón Ortiz Acha	Exp. Nº 03593-2006-AA/TC Luz Salgado Rubianes y Carmen Lozada de Gamboa	Exp. Nº 05312-2006-AA/TC Ricardo Boloña Behr	Exp. Nº 02440-2007-HC/TC Alejandro Toledo Manrique	Exp. Nº 00156-2012-HC/TC César H. Tineo Cabrera	Exp. Nº 04968-2014-HC/TC Alejandro Toledo Manrique
Características	Es el procedimiento parlamentario que se inicia por infracción a la Constitución (juicio político) o por delitos en función (antejuicio político), cometidos por altos funcionarios.	El Congreso inicia procedimiento de acusación constitucional por infracción a la Constitución (infracción al artículo 201º de la Constitución). Asimismo, se reconoce la existencia de un juicio político.	El Congreso inicia procedimiento de acusación constitucional por infracción a la Constitución (infracción al artículo 201º de la Constitución). Asimismo, se reconoce la existencia de un juicio político.	El recurrente presenta acción de amparo contra vocales supremos del Poder Judicial por vulnerar derecho a un debido proceso impidiendo así su restitución al cargo de vocal superior. Tal actitud de los vocales supremos sería objeto de una acusación constitucional (infracción al artículo 139, inciso 3, de la Constitución). Asimismo, no se existe una distinción entre juicio político y antejuicio político.	Acción de inconstitucionalidad contra el inciso j) del artículo 89 del Reglamento del Congreso, por atentar contra la inmunidad parlamentaria, al permitir una votación simple para la procedencia de la acusación y sus consecuencias. Asimismo, es evidente la importancia de una distinción entre juicio político y antejuicio	El Congreso después de un procedimiento de acusación constitucional (juicio político), vaca al entonces presidente Alberto Fujimori Fujimori, y como consecuencia de ello, lo sanciona con la inhabilitación política de 10 años.	El Congreso inicia procedimiento de acusación constitucional (juicio político) contra dos congresistas, y como consecuencia de ello, las sanciona con la inhabilitación política.	El Congreso inicia procedimiento de acusación constitucional al (antejuicio político) por comisión de delito por parte de un alto funcionario (artículo 349 del Código Penal peruano).	El Tribunal Constitucional en aplicación del principio <i>iura novit curia</i> (consagrado en el artículo VIII del Código Procesal Constitucional) se pronunciar respecto de la figura constitucional del antejuicio político.	El Congreso inicia procedimiento de acusación constitucional (antejuicio político), por delito contra la función jurisdiccional, cometido por un vocal supremo (artículos 416º y 428º del Código Penal).	El Congreso inicia una investigación al expresidente Alejandro Toledo y su esposa, por presuntos delitos, lo que se comprendería dentro del procedimiento de antejuicio político.

Cuadro II. Análisis detallado de las sentencias del Tribunal Constitucional referidas a la acusación constitucional.

Expediente	Demandante	Demandado	Objeto	Sentido de la Sentencia	Derechos constitucionales vulnerados	Mandato ordenado
Exp. Nº 340-98- AA/TC	Guillermo Rey Terry	Congreso de la República	Juicio político	Infundada	Los derechos constitucionales (debido proceso y acceso y ejercicio de la función pública), alegados por el accionante, son desestimados	

Exp. N° 358-98- AA/TC	Manuel Aguirre Roca	Congreso de la República	Juicio político	Infundada	Los derechos constitucionales (a un debido proceso, a la defensa, a la legalidad de la pena, a una efectiva protección jurisdiccional y al goce de prerrogativas inherentes a la función), alegados por el accionante, son desestimados por el Tribunal.	
Exp. N° 1003-98- AA/TC	Jorge Miguel Alarcón Menéndez	Poder Judicial	Juicio político o Antejuicio político (no existe una distinción)	Fundada	Derecho fundamental a la tutela jurisdiccional (art. 139, inciso 3, de la Constitución).	El Tribunal Constitucional resolver la acción de amparo presentada, dispone que lo resuelto por este tribunal se ponga en conocimiento del Congreso de la República para iniciar un procedimiento de acusación

Exp. N° 006-2003-AI/TC	65 congresistas	Inciso j) del artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República	Mayoría calificada en el Juicio político y en el Antejudio político	Infundada en parte	Derecho a la inmunidad parlamentaria	Exhorta al Congreso de la República a reformar los artículos 99 y 100 de la Constitución Política; así como reformar su Reglamento, incluyendo un procedimiento de acusación constitucional para los casos de juicio político.
Exp. N° 3760-2004-AA/TC	Gastón Ortiz Acha (a favor de Alberto Fujimori Fujimori)	Congreso de la República	Inhabilitación política como consecuencia de un juicio político	Infundada	El Tribunal desestima la vulneración al derecho a participar de la vida política, alegada por el recurrente.	Se cumpla con lo acordado en la Resolución Legislativa N° 018-2000-CR.
Exp. N° 03593-2006-AA/TC	Luz Salgado Rubianes y Carmen Lozada de Gamboa	Congreso de la República y Jurado Nacional de Elecciones	Juicio político (inhabilitación política)	Improcedente	El Tribunal desestima la vulneración del principio de legalidad, del debido proceso, de la imparcialidad de los juzgadores, del derecho de defensa, del derecho de elegir y ser elegido, de la no	

					sujeción a mandato imperativo y de igualdad ante la ley, alegados por las accionantes.	
Exp. N° 05312-2006-AA/TC	Carlos Alberto Boloña Behr	Congreso de la República	Antejuicio político	Improcedente	El Tribunal menciona que el procedimiento legislativo es revisable en sede jurisdiccional en caso de vulneración al debido proceso.	
Exp. N° 02440-2007-HC/TC	Alejandro Toledo Manrique	Consejo de Defensa Judicial del Estado	Antejuicio político	Infundada	El Tribunal no estima conveniente pronunciarse respecto a derechos vulnerados, pues se trata de un caso que deberá ser visto en un procedimiento legislativo	

Exp. N° 0156-2012-PHC/TC	César Humberto Tineo Cabrera	Poder Judicial	Antejuicio político	Improcedente en parte, e infundada en lo demás	El Tribunal no estima la vulneración de derechos y principios (debido proceso, principio de legalidad, entre otros)	Poner en conocimiento del Poder Judicial, de la Presidencia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Congreso de la República los derechos y principios contenidos desde el fundamento 2 al 24 de la sentencia, con el fin de no ser vulnerados en sus actividades. Entre estos fundamentos, destaca el pertinente a la necesidad de contar con infracciones constitucionales tipificadas que permitirían acusar y sancionar a través de un juicio político respetuoso del debido
Exp. N° 04968-2014-HC/TC	Luciano López Flores (a favor de Alejandro Toledo Manrique)	Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República	Antejuicio político	Infundada	El Tribunal no estima la vulneración de derechos fundamentales en el presente caso.	Establecer como PRECEDENTE VINCULANTE las reglas contenidas en los fundamentos 21, 23, 33, 42, 45, 49, 55, 63, 67, 82, 83 y 90. Dentro de los cuales se establece que el hecho de que la acusación constitucional no tenga previsto un procedimiento no es, por sí solo, inconstitucional.

6. CONSECUENCIAS

6.1. Generalidades

El control político de los altos funcionarios del gobierno, deviene de precedentes medievales, dentro de un contexto político y jurídico muy diferente a lo que ahora podemos observar en el contexto político y jurídico actual. Nos tenemos que situar dentro de la monarquía de la Edad Media en la cual los principios que gobernaban el mundo y la persona humana difieren totalmente a los que el constitucionalismo contemporáneo recoge e irradia a casi todos los ordenamientos jurídicos del orbe. Debemos resaltar que, dentro del constitucionalismo contemporáneo o lo que se denomina el neo-constitucionalismo, la persona humana es el fin supremo de la sociedad y el Estado, por lo que todo ordenamiento jurídico y político debe girar en su defensa con respeto de los derechos fundamentales y la dignidad humana.

La Acusación Constitucional, el antejuicio y el juicio político deben respetar ante todo los derechos humanos de los funcionarios del Estado, pues dentro de nuestro marco actual debemos percibirlos, primero, como personas y después como funcionarios. En este sentido, frente a un garantismo procesal que se irradia a todos los procedimientos jurisdiccionales, políticos y de investigación, mientras haya posibilidad de restringir derechos humanos, dicho procedimiento será válido en la medida que haya un proceso o procedimiento justo y esto se concrete con la observancia de ciertas garantías procesales y procedimentales que otorguen respeto a la dignidad dentro de la materialización del valor justicia.

En el Perú el juicio político no solo destituye al funcionario público si el Congreso así lo decide, sino que también lo inhabilita hasta por 10 años para ocupar algún cargo público o político, puesto que por conveniencia política así lo decide el *Parlamento*. Sin embargo, estamos en ambas situaciones no solo frente a sanciones políticas contra el funcionario público, sino que estamos frente a restricciones de derechos humanos, entre ellos el participar activamente en los asuntos políticos del país, proyecto de vida, honor, buena reputación, libertad y seguridad jurídica.

Actualmente, dentro del neo-constitucionalismo y Estado Constitucional de Derecho, la persona humana es el fin supremo de la Sociedad y el Estado, por

lo que, en observancia del principio de normatividad de la Constitución, las cuestiones políticas se reducen a procedimientos eminentemente políticos, sin que restrinja derechos; caso contrario, el funcionario público podrá interponer las demandas de defensa de sus derechos ante el Poder Judicial. Somos de la opinión que la decisión del Congreso, que tendrá como efectos la restricción de derechos del procesado en el marco del desarrollo del juicio político y antejuicio, no podrá vulnerar derechos humanos a la persona humana.

6.2. Necesidad de la Reforma Constitucional

La reforma constitucional de los artículos 99° y 100° de la Constitución es necesaria puesto que ambos artículos de la Constitución Política estarían vulnerando el derecho fundamental al debido proceso, dentro de este el derecho fundamental al derecho de defensa además de los principios de legalidad y seguridad jurídica, es por esto que se recomienda una reforma de estos artículos en la Constitución, pues como se ha verificado con el Test de Ponderación y adecuación, existen medidas menos gravosas y restrictivas que pueden salvaguardar la institución del Antejuicio y Juicio Político, con las propuestas aquí formuladas.

Es menester señalar que el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 4 de diciembre de 2006 recaída en el Expediente número 3593-2006-AA/TC recomendó la concretización de las situaciones que comportarían infracción de la Constitución a efectos que los altos dignatarios de la Republica pudieran ser pasibles de acusación constitucional y juicio político. Con respecto a este procedimiento, se restringirían derechos no solo en la destitución sino y sobre todo en la posibilidad de inhabilitar a una persona a ejercer cualquier cargo público hasta por diez años lo que devendría en una necesaria justificación previo enjuiciamiento con todas las garantías al debido proceso propios de un Estado Constitucional de Derecho.

Finalmente es necesario resaltar que la incorporación de las causales de infracción de la Constitución para efectos de la acusación constitucional y un eventual juicio político contra los altos dignatarios de la Republica debería estar consignado en el reglamento del Congreso que como norma de rango y fuerza de ley equivale a una ley orgánica y según doctrina mayoritaria y el Código procesal Constitucional en su artículo 79° , esta comportaría como parte del

bloque de constitucionalidad que formaría un solo parámetro de validez de las normas infra-constitucionales, en conjunción con el artículo 99° y 100° de la Constitución Política del Perú.

6.3. Efecto de la reforma en la legislación vigente

La aprobación de la reforma constitucional y a nivel del reglamento del Congreso de la Republica, establecerá las causales que incurrirán los altos dignatarios para lo concerniente a las infracciones a la Constitución a efectos de un eventual juicio político lo que equivaldría a instaurar la seguridad jurídica de los mismos y las justificaciones necesarias a nivel jurídico para las restricciones de derechos políticos de dichos funcionarios públicos y dignatarios.

6.4. Análisis costo–beneficio

La reforma de la Constitución Política y del Reglamento del Congreso de la Republica según lo consignado líneas arriba no genera gasto para el Estado Peruano, en tanto se trata de una modificación constitucional que permite reconocer expresamente las causales para incurrir en infracción de la Constitución y ser pasible de juicio político y a la vez poder ser destituido de sus funciones y ser inhabilitado hasta por diez años para ejercer cualquier cargo público y político. Los beneficios de ello incidirán directamente en todos los ciudadanos que ejerzan las funciones públicas y que gocen del beneficio del antejuicio y juicio político permitiendo gozar de seguridad jurídica y un debido proceso en el fuero parlamentario.

6.5. Relación con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

La Reforma Constitucional a la que nos referiremos tiene concordancia y armonía con la Convención Americana de Derechos Humanos, tratado que consagra a la persona humana como fin supremo de la sociedad y el Estado, y como fin en sí misma, en su dignidad y por tanto en respeto absoluto de sus derechos humanos, entre ellos sus derechos políticos, debido proceso y seguridad jurídica.

La Convención en su artículo 8, referido a las garantías judiciales, señala lo siguiente en su inciso 1, a saber: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley,

en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Así pues, “constituye un requisito de validez indiscutible en la toma de decisiones públicas la exigibilidad de la garantía del debido proceso a todos los órganos del Estado, y en el ejercicio de cada una de sus funciones. En consecuencia, el órgano legislativo en el ejercicio de sus funciones, ha de respetar el debido proceso, a través de la razonabilidad en la restricción de los derechos, así como también, respetando los procedimientos previstos por la Constitución y sus normas reglamentarias, como tampoco, oponer su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado” (Ferrer, 2015, págs.164-165).

Las garantías mínimas a las que se refiere la Convención Interamericana, respecto al debido proceso, conforme su artículo 8, son las siguientes:

- Ser oído con las debidas garantías;
- Plazo razonable;
- Juez o Tribunal competente, independiente, imparcial y establecido con anterioridad por la Ley;
- Derecho a una decisión fundada;
- Presunción de inocencia;
- Comunicación previa y detallada al imputado de la acusación;
- Conceder el tiempo y los medios adecuados para la defensa;
- Derecho a una defensa técnica;
- Abogado de oficio;
- Derecho a hacer comparecer e interrogar testigos, peritos y otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo, ni declararse culpable;
- Derecho a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior;
- La confesión del inculpaado sólo será válida si es hecha sin coacción;
- Prohibición de doble incriminación;

- Derecho a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior;
- La confesión del inculpado sólo será válida si es hecha sin coacción;
- Prohibición de doble incriminación;
- El proceso penal debe ser público, salvo necesidad para garantizar los intereses de la justicia.

6.6. Formula de reforma constitucional de la Constitución Política y del Reglamento del Congreso de la República

TEXTO ACTUAL DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1993

Artículo 99°. – “Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, por infracción de la Constitución y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas” (RIOJA BERMUDEZ, 2015).

Artículo 100°. - “Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente. La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso” (RIOJA BERMUDEZ, 2015).

TEXTO MODIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

Artículo 99°.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y por infracción de la Constitución referida a los supuestos regulados en los artículos 46º, 74º, 78º, 79º, 81º, 92º, 98º, 126º, 127º, 131º, 132º y 137º de la Carta Magna.

Artículo 100°. - Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso con observancia del debido proceso en lo que corresponda.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente. La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

APORTE AL DERECHO CONSTITUCIONAL INCORPORACION DEL ARTÍCULO 89-B EN EL REGLAMENTO GENERAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Artículo 89-B.-. Los funcionarios mencionados en el artículo 99° de la Constitución Política podrán ser acusados constitucionalmente a efectos de un ulterior juicio político por las siguientes causales:

1. La rebelión o sedición cometida por determinada autoridad al arrogarse el poder del Estado que emana del Pueblo (Artículo 45° de la Constitución).
2. La obediencia a un gobierno usurpador y la obediencia a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y las leyes (Artículo 46° de la Constitución).
3. La expedición de un decreto de Urgencia que contenga materia tributaria (Artículo 74° de la Constitución).
4. La aprobación de operaciones de endeudamiento interno o externo del Estado, fuera del marco de la ley (Artículo 75° de la Constitución).
5. La aprobación de la Ley Anual de Presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública (Artículo 78° de la Constitución).
6. La aprobación de tributos referidos a beneficios o exoneraciones si haberse recibido el informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas (Artículo 79° de la Constitución).
7. La negativa de remisión de la Cuenta General de la Republica dentro del plazo (Artículo 81° de la Constitución).
8. El desempeño de un parlamentario como miembro de una comisión parlamentaria de carácter internacional, sin la previa autorización del Congreso (Artículo 92° de la Constitución).
9. La disposición de ingreso de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en el recinto del Congreso, sin la autorización del Presidente del Congreso. (Artículo 98 de la Constitución).
10. La gestión por parte de un ministro, de intereses propios o de terceros, así como el ejercicio de actividad lucrativa, o de intervención en la dirección o gestión de empresas o asociaciones privadas (Artículo 126° de la Constitución).

11. El desempeño del encargo de un despacho ministerial, fuera del plazo señalado (Artículo 127º de la Constitución).
12. La no concurrencia, por parte de todos o algunos de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos (Artículo 131º de la Constitución).
13. La renuencia de dimisión en el cargo de ministro, a pesar de haberse aprobado el voto de censura o no haberse obtenido el voto de confianza (Artículo 132º de la Constitución).
14. El decretamiento del Estado de Emergencia o del Estado de Sitio por un plazo indeterminado, o fuera del plazo establecido en la Constitución (Artículo 137º de la Constitución).
15. Cualquier otra infracción de la Constitución en estricta observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
16. Negativa u omisión de poner a disposición del Congreso los efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, tal como lo dispone el artículo 98 de la Constitución (artículo 377 del CP).
17. Negativa u omisión de remisión al Congreso, del proyecto de la Ley Anual de Presupuesto, dentro del plazo señalado en el artículo 78 de la Constitución (artículo 377 del CP).

7. CONCLUSIONES

1. El ordenamiento jurídico peruano, al igual que gran parte del mundo, se encuentra intensamente influenciado por el modelo del neoconstitucionalismo, concretizado en las Constituciones de 1979 y 1993.
2. El ordenamiento jurídico peruano debe adecuar su normatividad infra constitucional al modelo del neoconstitucionalismo con respeto, de manera prioritaria, de los derechos humanos; en especial, los derechos políticos y los principios constitucionales de seguridad jurídica y debido proceso, dentro de los procedimientos correspondientes al artículo 99° y 100° de la Constitución.
3. Los derechos políticos y el debido proceso pueden restringirse siempre y cuando se encuentre una razón suficiente para tal efecto; situación que no se encuentra en la aplicación de los procedimientos de la acusación constitucional, antejuicio y juicio político incorporados en los artículos 99° y 100° de la Constitución.
4. Dentro de un Estado neoconstitucionalista se mengua las *political questions* en mérito del principio de normatividad de la Constitución, en el cual lo que se pretende es que no haya parcelas de la misma que no se puedan sujetar al control jurisdiccional constitucional y que la misma se aplica como norma con toda su intensidad en cada uno de sus articulados.
5. La acusación constitucional, el antejuicio y juicio político deben ser controles políticos que deben sujetarse al control jurisdiccional constitucional cuando se vulnere algún derecho o principio de la Constitución, en cualquiera de sus fases o procedimientos.
6. Se ha determinado que la acusación constitucional es un instrumento de control político; el cual es informado por el principio de control constitucional del Estado. Asimismo, dentro de la acusación constitucional se distingue dos figuras: el juicio político y el antejuicio. Si bien ambas figuras coinciden en que los acusados serían altos funcionarios de un Estado, sin embargo, la diferencia existiría en que, en el primero, se acusa por una infracción a la Constitución, mientras que en el segundo caso, se acusa por delitos cometidos en función.
7. Se ha demostrado que la acusación constitucional en el ordenamiento jurídico peruano se encuentra contemplada en la Constitución de 1993. En

esta se menciona quiénes pueden acusar, y ante quién, quiénes son sujetos pasivos de ser acusados, y por qué hechos se acusa (artículos 99°). Así también, en nuestra Constitución se menciona sobre algunos efectos de la acusación y algunos derechos del acusado (artículo 100°). Respecto al procedimiento de acusación constitucional, contamos con el Reglamento del Congreso de la República, que en su artículo 89° describe las etapas que se habrán de seguir y respetar en cada caso.

8. Se ha verificado que, a través del test de ponderación la regulación del Antejuicio y Juicio Político son inadecuados pues no cumpliría los fines constitucionalmente establecidos en la Carta de 1993 autoriza al Legislativo a: **a)** ejercer el control político para salvaguardar la Supremacía normativa, la misma que tiene sustento en el artículo 51 de la Constitución—este es el primer fin constitucional y legítimo; **b)** separar del cargo por atentar contra la confianza pública depositada en ellos, sustentada en el artículo 39, 93° de la Constitución, al hacer responsables a los más altos funcionarios del Estado por las infracciones contra la Constitución (las señaladas en la constitución y otras de contenido político, ético) en que se encuentren inmersos y/o por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones (jurídico-penales) - este es el segundo fin constitucional y legítimo; **c)** con una perspectiva diferente pero con sustento constitucional, garantizar el derecho al antejuicio de los funcionarios públicos para preservar su estabilidad y protegerlos de juicios falsos o calumniosos, que pudieran influir en su ánimo al conocer y resolver problemas de la nación, de trascendencia, cuyo fin es constitucionalmente legítimo tiene vinculación con el derecho al Debido proceso. Entonces, si el legislativo garantiza el derecho de los funcionarios públicos a no ser juzgado en la jurisdicción ordinaria por cuestiones jurídico penales, porque hace la labor de Juez de antesala de manera discrecional, verificamos que al no encontrar limitaciones en esa medida, puede transgredir los derechos que del anterior se desprenden afectando *el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación*, las acciones u omisiones que se le imputan (tiempo, lugar y circunstancias) también las razones que llevan al Estado a formular la imputación, los fundamentos probatorios de esta y la caracterización legal que se da a esos hechos, rompe el principio del juez natural, pues el legislativo no se ha preparado para juzgar menos si no cuenta

con procedimiento establecido para juzgar tal y como a los particulares: asimismo altera el principio de igualdad ante la ley, pues sólo ciertos funcionarios pueden ser procesados en el antejuicio como el superintendente de banca y seguros; entre otros; de lo expuesto, el grado de afectación es alto, pues al no haberse regulado el procedimiento debido no se justifica la medida. y ello no resulta equilibrado en un Estado Constitucional de Derecho.

9. Asimismo, la falta de tipificación de las conductas o faltas políticas quedan como conceptos indeterminados frente a la garantía del Debido Proceso en sede parlamentaria tales como: *el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación*, las acciones u omisiones que se le imputan (tiempo, lugar y circunstancias) también las razones que llevan al Estado a formular la imputación, los fundamentos probatorios de esta y la caracterización legal que se da a esos hechos, rompe el principio del juez natural; de lo expuesto, el grado de afectación es alto, pues al no haberse regulado el procedimiento debido no se justifica la medida y ello no resulta equilibrado en un Estado Constitucional de Derecho. Tales arbitrariedades que crean inseguridad jurídica está proscrita además por los Tratados internacionales de Derechos Humanos, por lo que; la medida así regulada en el artículo 100° de la constitución constituye un alto grado de afectación los fines constitucionalmente protegidos que no se justifican en un paradigma neo constitucionalista.
10. Se ha determinado que en la legislación de varios países latinoamericanos se encuentra contemplada la acusación constitucional en sus Constituciones. Así, el caso de México, Argentina, Chile, Colombia, entre otros. Sin embargo, no en todos es uniforme el tratamiento que se le ha dado, tanto en la norma fundamental como en otras de menor rango. Por ejemplo, en el caso de México se menciona la figura de la acusación constitucional, pero no se hace una descripción de los supuestos que darían lugar a plantear una acusación, limitándose a decir quién puede acusar y ante quién se acusa, a diferencia de Colombia o Argentina, donde mencionan las causas que darían lugar a acusar, sin ser por ello muy específicos en hacerlo. Y en el caso de Bolivia, si bien la Constitución no define claramente los alcances de la acusación constitucional, en una ley infraconstitucional sí describe los supuestos que darían lugar a acusar.

11. Se ha demostrado que, en el caso peruano, como en otros países de la Región, no existe una descripción taxativa de las infracciones constitucionales que darían lugar a iniciar una acusación constitucional contra el presunto infractor. Por tanto, queda en consideración de los llamados a acusar cuándo y por qué acusar, corriendo el riesgo de cometer arbitrariedades desde el comienzo, originando, así, una inseguridad jurídica para quienes asumen cargos públicos y, más aún, si tienen la condición de representar a la población como consecuencia de una elección popular.
12. Se ha demostrado que en las oportunidades que al Tribunal Constitucional peruano se le ha solicitado su pronunciamiento respecto a casos que han tenido que ver con la acusación constitucional, en una línea de tiempo, ha variado su posición respecto a ciertos aspectos de esta figura jurídica. Por ejemplo, el considerar en un primer momento al juicio político con el antejuicio, distintos entre sí, para luego confundirlos en otro pronunciamiento, y más tarde volver a señalar las diferencias entre ambas figuras. A pesar de estas vacilaciones del Tribunal Constitucional, es rescatable que ahora se haya mantenido en este último pronunciamiento, exigiendo un tratamiento diferenciado y por causas distintas. Sin embargo, no es suficiente con ello, necesitándose la taxatividad pertinente de las infracciones constitucionales que darían lugar a acusar constitucionalmente.

8. RECOMENDACIONES

1. Reformar el artículo 99° y 100° de la Constitución Política del Perú, dentro de los lineamientos de procedimiento de la acusación constitucional, antejuicio y juicio político, consagrando el principio de seguridad jurídica, debido proceso, equidad y justicia.
2. Reformar el artículo 89°-B del Reglamento del Congreso, incorporando los lineamientos de procedimiento de la acusación constitucional, antejuicio y juicio político y consagrando los principios de seguridad jurídica, debido proceso, equidad y justicia.
3. Invocar al Tribunal Constitucional, en defensa de la seguridad jurídica y de la incipiente democracia nacional, establecer jurisprudencia vinculante con respecto a las precisiones y contenidos de los artículos 99° y 100° de la Constitución, en aras de la defensa suprema de la persona humana y sus derechos fundamentales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abellán, Á. (1996). Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*, 163-175. Recuperado el 25 de agosto de 2016, de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=249&IDA=17013>
- Aldunate, E. (2010). Aproximación conceptual y crítica al neoconstitucionalismo. *Revista de Derecho*, 23(1), 79-102. Recuperado el 10 de 08 de 2016, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502010000100004
- Alfaro, L. (2010). El derecho fundamental a la prueba. En J. S. (coordinador), *El debido proceso* (págs. 159-186). Lima: Gaceta Jurídica.
- Ángel, M. (2004). *Modalidades de procedimiento penal a seguir en caso de antejuicio*. El Salvador: Universidad Francisco Gavidia. Recuperado el 10 de agosto de 2016, de <http://ri.ufg.edu.sv/jspui/bitstream/11592/7958/1/345.072-A581m.pdf>
- Aragón, M. (2002). *Constitución, democracia y control*. México: UNAM. Recuperado el 18 de octubre de 2016, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/288/1.pdf>
- Argueta, B. (2010). *El derecho de antejuicio en Guatemala: análisis crítico para reformarse*. Guatemala: Universidad San Carlos de Guatemala. Recuperado el 12 de octubre de 2016, de http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_8314.pdf
- Barberis, M. (2015). ¿Existe el neoconstitucionalismo? En J. Fabra, & L. García, *Filosofía del Derecho constitucional: cuestiones fundamentales* (págs. 459-482). México: UNAM.
- Bátiz, B. (1999). *Derecho Parlamentario*. México: Oxford Univesity Press.
- Becerra, O. (2013). *El derecho al juez imparcial*. Recuperado el 18 de 05 de 2017, de Blog de Orlando Becerra Suárez: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/orlandobecerra/2013/10/31/el-derecho-al-juez-imparcial/>

- Beetham, D. (2006). *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*. Ginebra: Unión Parlamentaria.
- BERNALES BALLESTEROS, E. (1999). La Constitución de 1993. . *Análisis comparado*. ICS-Rao, Lima,.
- Bernales, E. (2002). *Manual parlamentario*. Lima: Comunidad Andina de Juristas.
- Bustamante, R. (2003). El caso del Tribunal constitucional, a propósito de la Sentencia de la Corte Interamericana de derechos humanos.
- CAIRO ROLDÁN, O. (2004). Justicia constitucional y proceso de amparo. *Palestra Editores, Lima*.
- Cairo, O. (2013). El juicio político en la Constitución peruana. *Pensamiento constitucional*, 18, 121-143. Recuperado el 01 de noviembre de 2016, de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8951>
- Carro, A. (1962). *Derecho Político*. Madrid: Universidad de Madrid .
- Castillo Alva, L. (s.f.). EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD EN EL DERECHO PENAL Y EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCONADOR .
- Chávez, E. (2016). *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*. México: UNAM.
- Chigne, J. (2011). Unicameralidad y bicameralidad en el Perú. *Lex Novae Revista de Derecho*, 1-11. Recuperado el 18 de agosto de 2016, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C83BC56D18BE449F05257A87006EBD98/\\$FILE/Lex_Novae_Revista_de_Derech1.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C83BC56D18BE449F05257A87006EBD98/$FILE/Lex_Novae_Revista_de_Derech1.pdf)
- CHIRINOS SOTO, E. (1995). Constitución de 1993. Lecturas y comentario. *Peidul, Lima*.
- Chirinos, J., & Rivas, J. (2015). *El control político en América Latina*. Lima: Congreso de la República.
- Constela, A. (2013). El juicio político o Impeachment en el derecho constitucional comparado latinoamericano. *Revista Jurídica*, 109, 221-231. Recuperado el 01 de noviembre de 2016, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E42CD1874CB78DBF05257D490056FDD8/\\$FILE/r31083.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E42CD1874CB78DBF05257D490056FDD8/$FILE/r31083.pdf)

- Constenla, A. (2014). Ejercicio del control político en América Latina. *Cambio Político*. Costa Rica. Recuperado el 17 de 04 de 2017, de <https://cambiopolitico.com/ejercicio-del-control-politico-en-america-latina/52671/>
- Coria, C. (s.f.). *El principio del ne bis in idem en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Recuperado el 20 de mayo de 2017, de Derecho Penal del Prof. José Hurtado Pozo: https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080521_63.pdf
- Crespín, K., Romero, J., & Rivera, A. (2007). *El antejuicio como privilegio constitucional y su incidencia en el principio de igualdad ante la Ley [Tesis]*. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Delgado-Guembes, C. (2012). *Manual del Parlamento*. Lima: Congreso de la República.
- Delgado-Guembes, C. (2014). *La naturaleza y los efectos del plazo de la acusación constitucional*. Lima: Departamento de Derecho de la PUCP.
- Donayre, C. (2010a). El derecho a ser juzgado en un plazo razonable. En J. S. (coordinador), *El debido proceso* (págs. 377-408). Lima: Gaceta Jurídica.
- Donayre, C. (2010b). El derecho al "plazo razonable" en la jurisprudencia europea. *Gaceta Constitucional*, N° 33, 97-101.
- Eguigure, F. (2002). Comisiones investigadoras parlamentarias, antejuicio político y responsabilidad del Presidente de la República. Las novedades en el Anteproyecto de Reforma Constitucional. *Ius et Veritas* 25, 97-124.
- Eguiguren, F. (2007). *La responsabilidad constitucional y penal del Presidente de la República en el Perú: propuesta para su reforma [tesis]*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.
- Eguiguren, F. (2008). Antejuicio y juicio político en el Perú. Pensamiento constitucional. *Pensamiento Constitucional*, 13, 112-162.
- Elice, J. (2013). *Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa*. Recuperado el 20 de agosto de 2016, de La modernización parlamentaria en América Latina: <https://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2013/05/La-modernizacion-parlamentaria-en-America-Latina-Pepe-%C3%89lice.pdf>

- Espinoza Ramos, B. (2011). El debido proceso parlamentario en el juicio y el antejuicio Políticos. *Diplomado en Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional*. Lima: Corte Superior de Justicia de Lima Norte. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/66D94A8E5F6F149305257D4800533C9D/\\$FILE/EI_debido_proceso_parlamentario.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/66D94A8E5F6F149305257D4800533C9D/$FILE/EI_debido_proceso_parlamentario.pdf)
- Farje, D. y. (1991). La responsabilidad política del presidente de la república. *Derecho & Sociedad*, 4, 29-32.
- Ferrajoli, L. (2015). Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista. En J. Fabra, & G. Leonardo , *Filosofía del Derecho constitucional: cuestiones fundamentales* (págs. 521-571). México: UNAM.
- Ferrer, F. (2015). El debido proceso en la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 155-184.
- Figueroa, D. (2012). La doctrina estadounidense de la cuestión política: etiología, axiología y perspectivas para Latinoamérica. *IUS Doctrina*, 9, 1-31. Recuperado el 22 de octubre de 2016, de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/13564>
- Figueroa, E. (2011). *Neoconstitucionalismo e interpretación constitucional ¿hacia nuevos horizontes en el Derecho?* Recuperado el 13 de setiembre de 2016, de Edwinfigueroag: <https://edwinfigueroag.wordpress.com/2011/01/10/neoconstitucionalismo-e-interpretacion-constitucional-%C2%BFhacia-nuevos-horizontes-en-el-derecho/>
- Fioravanti, M. (1996). *Los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- Fioravanti, M. (1999). *Constitución, desde la antigüedad hasta nuestros días*. Madrid: Trotta.
- Forno, G. (2013). Juicio político y debido proceso en América Latina. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 132-150.

- GARCÍA BELAUNDE, D. (2004). ¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político? . *Revista Jurídica del Perú*. Año LIV N° 55.
- García Belaunde, D. (2004). ¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político? *Revista Jurídica del Perú*, 55, 79-88. Obtenido de GarcíaBelaunde.
- García Chávarri, A. (2004). Juicio político, antejuicio y acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano. *Revista Jurídica*(14). Recuperado el 20 de agosto de 2016, de www.derechoycambiosocial.com/rjc/revista14/juicio.htm
- García Chávarri, A. (2008). *Acusación constitucional, juicio político y antejuicio. Desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial*. Lima: Departamento Académico de Derecho de la PUCP.
- GARCÍA CHÁVARRI, A. (2008). Acusación constitucional, juicio político y antejuicio. Desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial. *Cuaderno de Trabajo N° 9. Departamento Académico de PUCP*.
- García Chávarri, A. (2010). Apuntes sobre el derecho fundamental al juez predeterminado por ley. En J. S. (coordinador), *El debido proceso* (págs. 81-97). Lima: Gaceta Jurídica.
- García Chávarri, A. (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. *Pensamiento Constitucional* 18, 383-402.
- García Toma, V. (2011). La acusación constitucional. *Advocatus*, 25, 245-262.
- García, L. (2015). Intento de conceptualización y defensa del neoconstitucionalismo. En J. Fabra, & L. García, *Filosofía del Derecho constitucional: cuestiones fundamentales* (págs. 483-520). México: UNAM.
- Gentile, H. (2008). *Derecho parlamentario* (2ª ed. ed.). Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Gil, R. (2011). El neoconstitucionalismo y los derechos fundamentales. *Quid iuris*, 12, 43-61. Recuperado el 15 de agosto de 2016, de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17373/15582>

- Grández, P. (2010). El derecho a la motivación de las sentencias y el control constitucional de la actividad judicial. En J. S. (coordinador), *El debido proceso* (págs. 243-271). Lima: Gaceta Jurídica.
- Grossi, P. (1996). *El orden jurídico medieval*. Madrid: Marcial Pons.
- Gutiérrez-Ticse, G. (2009). *El antejuicio político en el Perú*. Recuperado el 15 de octubre de 2016, de Blog de Gustavo Gutiérrez-Ticse: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/reformajudicial/2009/09/08/el-antejuicio-politico-en-el-peru/>
- Hernández, A. (1997). *Las ideas políticas en la Historia*. Bogotá: Universidd Externado de Colombia.
- Landa, C. (2000). Justicia constitucional y political questions. *Pensamiento Constitucional* 7, 111-140.
- Landa, C. (2014). Consideraciones generales sobre los límites del control judicial del debido proceso en los procedimientos desarrollados ante las comisiones investigadoras del Congreso de la República. *Derecho PUCP*, 73, 457-482.
- Linares, S. (1978). *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*. Bueno Aires: Plus Ultra.
- Loewenstein, K. (1970). *Teoría de la Constitución* (2da ed.). Barcelona: Ariel.
- Luna Cervantes, E. (1996). Responsabilidad ministerial y Constitución: evitando la impunidad. *Diálogo con la jurisprudencia*, año 9, N° 56, Lima: Gaceta Jurídica, 44.
- Monroy, J. (2009). *Teoría general del proceso*. Lima: Communitas.
- Nakazaki, C. (2010). El derecho a la defensa procesal eficaz. En J. S. (coordinador), *El debido proceso* (págs. 99-126). Lima: Gaceta Jurídica.
- Naupari, J. (2010). Acceso a la información pública y principio de publicidad registral. *Gaceta Constitucional*, N° 27, 79-90.
- Ospina, J. (2014). Neoconstitucionalismo y constitucionalización del derecho. *Derecho y Realidad*, 243-248. Recuperado el 13 de agosto de 2016, de http://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4573
- Paiva, F. (1926). *Estudio de la Constitución de Paraguay. Tomo I*. Asunción: Imprenta Nacional.

- Pangrazio, M. (1996). *Tratado de Derecho público*. Asunción: Ediciones y Arte.
- Parra, E. d. (2010). *Las restricciones al derecho de explotación : un estudio de derechos de autor y derechos fundamentales [Tesis]*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Tesis2011/2RestriccionesalDExplotacion\(EParra\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Tesis2011/2RestriccionesalDExplotacion(EParra).pdf)
- Pellet, A. (1995). *El poder parlamentario*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Pisfil, D. (2010). Apuntes preliminares sobre derecho a ser juzgado en un plazo razonable. *Gaceta Constitucional* N° 33, 73-95.
- POPPER, K. R. (1980). *La lógica de la investigación científica*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Prieto, L. (2010). Neoconstitucionalismos (un catálogo de problemas y argumentos). *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44, 461-506. Recuperado el 10 de agosto de 2016, de <http://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/516>
- Quiñones, D. (2011). *La acción de antejuicio para los diputados del Congreso de la República de Guatemala y propuesta de reforma del Decreto 85-2002 del Congreso de la República de Guatemala "Ley en materia de Antejuicio" [Tesis]*. Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Recuperado el 21 de octubre de 2016, de <http://biblio3.url.edu.gt/Tesis/2011/07/01/Quinonez-Douglas.pdf>
- Ramos, B. E. (2002). EL DEBIDO PROCESO PARLAMENTARIO EN EL JUICIO Y EL ANTEJUICIO POLÍTICOS. *Diplomado de Derecho Constitucional. Corte Superior de Justicia Lima Norte*.
- Reátegui, J. (2010). La prohibición de la múltiple persecución penal. En J. S. (coordinador), *El debido proceso* (págs. 329-356). Lima: Gaceta Jurídica.
- Reyna Alfaro, L. (2010). El derecho a probar. En E. d. proceso, *Juan Sosa* (coordinador) (págs. 187-195). Lima: Gaceta Jurídica.
- RUBIO CORREA, M. (1999). Estudio de la Constitución de 1993. . *Tomo 4. Fondo Editorial de la PUCP*.
- Rubio, M. (1999, Tomo 4). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

- Rubio, M. (1999, Tomo 5). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Salazar, P. (2015). Garantismo y neoconstitucionalismo frente a frente: algunas claves para su distinción. En J. Fabra, & L. García, *Filosofía del Derecho constitucional: cuestiones fundamentales* (págs. 573-599). México: UNAM.
- Salgado, H. (2004). Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Consititución ecuatoriana. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericana. Tomo I*, 381-405. Recuperado el 18 de octubre de 2016, de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/30208/27270>
- San Martín, C. (2013). Seguridad jurídica, corrupción y proceso penal. / *Congreso Bienal sobre Seguridad Jurídica y Democracia en Iberoamérica*, (págs. 1-29). Girona. Recuperado el 01 de diciembre de 2016, de http://www.publicacionestecnicas.com/cmsbook2/biblioteca/documents/LSUBCAT_1781/1372193333_san-martin.pdf
- Santiago, A. (2008). Neoconstitucionalismo. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, XXXV, 1-26.
- Santiago, A. (2008). Sistema jurídico, teoría del derecho y rol de los jueces: las novedades del constitucionalismo. *Dikaión*(17), 131-155. Recuperado el 10 de agosto de 2016, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2975893>
- Santistevan Noriega, J. (s.f.). "Acusación constitucional y juicio constitucional político" y en "Comentarios al artículo 100 de la Constitución Política del Perú". Tomo 2,. *Gaceta Constitucional 52, Doctrina Constitucional, Gaceta Jurídica*, 315, 131.
- Santistevan, J. (2012). Acusación constitucional y juicio constitucional político. *Gaceta Constitucional*, 52, 309-323.
- Sar, O. (2005). El antejuicio, el juicio político y la vacancia presidencial analizados a partir de la sentencia de inconstitucionalidad del inciso j del artículo 89 del reglamento del Congreso. *Ius et Veritas* 31, 296-306.

- Sar, O. (2010). Hacia una motivación adecuada de las decisiones judiciales cuando se presentan conflictos entre derechos fundamentales. *Gaceta Constitucional*, N° 32, 319-326.
- Sasso, M. (2014). *La acusación constitucional: su naturaleza jurídica y los derechos fundamentales en Chile [tesis]*. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
- Seaman, L. (2013). *La acusación constitucional contra la Ministra de Educación Yasna Provoste Campillay [tesis]*. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
- Segovia, J. (2013). *La historia de los parlamentos en el mundo*. Recuperado el 10 de 08 de 2016, de SlideShare: <https://es.slideshare.net/jhonsegovia32/origen-historico-de-la-institucion-parlamentaria-en-el-mundo>
- Sigüenza, G. (2014). *Implicaciones constitucionales con relación al antejuicio derivadas de la adhesión de Guatemala al Estatuto de Roma de la Corte Penal internacional [Tesis]*. Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Recuperado el 25 de agosto de 2016, de <http://biblio3.url.edu.gt/Tesario/2014/07/01/Siguenza-Gustavo.pdf>
- Valadés, D. (2002). *Constitución y Democracia*. México: UNAM.
- Zarini, H. (1992). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- ZECENARRO MONGE, J. C. (2010). La Acusación Constitucional en la Carta Fundamental de 1993. *FECAT, Lima*.
- Zúñiga, F. (2008). Control judicial de los actos políticos. Recurso de protección ante las cuestiones políticas. *Ius et Praxis*, 271-307.